

临港特殊经济功能区的开放政策和制度

周阳¹ 吴展² 刘海燕²¹

(1. 广东外语外贸大学 广州 510420;

2. 上海海关学院 201204)

【摘要】: 上海自贸试验区临港新片区要秉承以往制度创新的优势,努力为制度创新转向制度优势创造条件,还要尝试将制度优势转化为国际公认的制度供给品,实现特殊经济功能区功能定位、管理机制以及优惠政策的法治化,在国内自贸试验区树立制度优势的标杆地位。

【关键词】: 上海自贸试验区 临港新片区 特殊经济功能区 海关监管

【中图分类号】: F127.9 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2020)06-0056-010

一、引言

2019年8月6日,国务院印发《中国(上海)自由贸易试验区临港新片区总体方案》(以下简称“总体方案”),正式拉开新片区建设大幕,彰显了上海改革开放迈向新的历史起点的坚强决心和坚实步伐,迎来了上海经济发展质量变革、效率变革、动力变革的重大机遇。“总体方案”确定临港新片区先行启动面积为119.5平方公里,将对标国际上公认的竞争力最强的自由贸易园区,实施具有较强国际市场竞争力的开放政策和制度,加大开放型经济的风险压力测试,实现新片区与境外之间投资经营便利、货物自由进出、资金流动便利、运输高度开放、人员自由执业、信息快捷联通,打造更具国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区,主动服务和融入国家重大战略,更好地服务对外开放总体战略布局。

在当前错综复杂的国内外经济形势下,只有新片区重点产业发展好了,才可能后续带动投资自由、贸易自由、资金自由、运输自由及人员从业自由的尽快实现。上海自贸试验区有含金量的制度创新绝大多数集中在物理围网的海关特殊监管区域内。这主要是因为,通过地理意义上的物理隔绝,可以最大程度控制风险。但是,特定企业的需求是个性化与多样化的,物理围网相当于“圈养”,是大而全的普惠待遇,很难做到量身定做的监管,有时反而增加了成本,抵消了物理围网带来的好处。“总体方案”支持新片区发展具有国际竞争力的重点产业,根据企业的业务特点,积极探索相适应的海关监管。这是政策的一个重大突破,是对物理围网传统做法的一个创新,实现从监管主体为主到以企业主体为主的转变。为此,我们亟须借鉴国际上公认竞争力最强自由贸易园区经验,结合上海特点,把政策空间利用足,充分运用好政策弹性,提出新片区探索重点产业相适应海关监管的思路与措施。

二、临港新片区打造特殊经济功能区的战略背景

(一)自贸试验区改革到了再破局的时机

作者简介: 周阳,法学博士,广东外语外贸大学法学院教授。吴展,法学博士,上海海关学院法律系副教授。刘海燕,法学博士,上海海关学院法律系副教授。

基金项目: 上海市决策咨询研究重点课题(编号2019-A-002)。

“市场在资源配置过程中起决定性作用,政府发挥更好作用”是自贸试验区改革的一个核心要求。长期以来,相对在经济体制改革中取得的成就,我国的政府体制改革进展较为缓慢。在部分区域和领域中,政府对资源配置的过度干预滋生了权力寻租与腐败,也对资源的有效配置和市场功能的健全发展起到了阻碍作用。上海自贸试验区在转变政府职能与规范行政权力方面进行了有益探索,特别是着力建成政务“一网通办”总门户,对面向群众和企业的所有线上线下服务事项,逐步做到一网受理、只跑一次、一次办成,实现协同服务、一网通办、全市通办;应用大数据、人工智能、物联网等新技术,提升政府管理科学化、精细化、智能化水平;全面推进线上线下政务服务流程再造、数据共享、业务协同,形成一网受理、协同办理、综合管理为一体的政务服务体系。但是,各部门数据的碎片化、条线化的政务服务事项前端受理功能受限等问题仍未能得到根本解决,政府在资源配置中究竟发挥什么角色,还需要在新片区的建设过程中不断探索与深化。

经济增长方式需要改变。改革开放以来,我国经济采取“粗放式”经济发展策略,以实现经济发展的“弯道超车”,但随着劳动力、土地等生产要素成本不断攀升,“粗放式”经济发展优势不再,且经济发展中形成的产能过剩、产业结构失衡等问题对经济的负面效应凸显。在此形势下转变经济发展模式,加快构建开放型经济新体制,加快产业经济结构调整已成为社会经济发展的方向。上海自贸试验区新片区的建设将为市场主体提供国际化、市场化、便利化的营商环境,减少市场主体的运营成本,激励各主体的产业转型和升级,是推动社会经济的有序可持续发展的时代要求。

国际经贸治理秩序探索加速。世贸组织新规则建立进展缓慢,具有贸易保护性质的双边或多边区域性自由贸易协定谈判兴起。中美贸易摩擦愈演愈烈,争议的焦点包括知识产权、强制技术转让、非关税壁垒、农业、服务业、贸易逆差和执行等。由于低端嵌入全球价值链分工的角色和定位,决定了中国制造在很大程度上依赖于外部供应链。中美贸易摩擦在限制我国高新技术出口的同时,直接影响着跨国公司的全球产业布局,对我国进口输入型供应链和外资植入型供应链产生明显冲击,对我国制造规模、出口产品结构、企业技术进步以及国内资源整合均产生不利影响。¹全球价值链作为一种组织和治理力量,已牢牢将各国“虹吸”至“世界进程”中。在这种新的国际分工背景下,发达国家如果继续对“中国制造”进行打压,其结果只会扰乱国际经济的自然秩序,破坏全球经济系统自身的稳定性。^②面对这一情况,上海自贸试验区新片区建设有助于我国构建开放型经济新体制,在参与现有国际经贸活动的同时,积极探索国际经贸治理秩序,在全球经济治理体系的构建中贡献“中国智慧”,推动全球化深化发展。

(二)自贸区试验制度创新的路径依赖

从宏观看,建设上海自贸试验区临港新片区作为新时期全面深化改革的重大举措,改革路径可概括为“试点—总结—推广”,具体措施是划定部分区域,针对改革目标和改革内容,给予相应的特殊权力或政策支持,观察并总结区域内改革事项的成效,并将有助于改革目标实现的经验抽象概括向其他区域进行扩散和推广。这种推进路径可大幅度减少“制度真空”,保持社会有序,最大限度地降低改革的风险,但也对顶层设计和顶层规划有着强烈依赖。作为自上而下的制度变迁,改革的顶层设计和顶层推动是制度创新的关键动力源。上海自贸试验区新片区的建设仍然脱离不了这种惯性逻辑。

从中观看,近年来上海经济增长速度相对放慢,这背后不仅有服务经济发展而带来的“次高增长”新形态,也有上海在智能制造、工程装备等制造业新增长点相对投入尚处于准备期的阶段性特征。我国制造业仍处于全球价值链的中低端,技术创新、资源利用效率及国际竞争力等方面与世界一流水平仍有一定差距。上海制造业正在经历一个产业链与创新链的叠加效应由弱至强的转型期,通过集聚人才、集聚高端产品市场以及集聚对内对外流通渠道,上海战略性新兴产业的价值增长点更趋价值链在研发与市场服务的两端,这个形态不仅高度契合上海现有的生产资源约束形态,也与上海城市规划的长期目标高度一致。上海自贸试验区新片区建设,将进一步引导产业链的投入端和市场端深度对接国际市场,构成了上海在早期完整的工业体系基础上再度攀升“中国制造”新高地的有利因素。

从微观看,2019年7月3日国务院常务会议指出,支持地方和部门聚焦市场主体期盼,提出自身范围内深层次改革事项,在自贸试验区先行试点,提升改革创新的系统继承性。实施2019年版自贸试验区外商准入负面清单,加快调整完善相关法规;对贸易便利化创新、多式联运“一单制”改革等提出具体措施。在自贸试验区开展强化竞争政策试点,营造公平竞争市场环境;抓紧研

究在自贸试验区内进一步放宽市场准入特别是服务业开放的举措,为企业深度参与国际竞争、实现更高水平对外开放积累经验;完善保障措施,对重大改革事项,地方和部门要建立联合推进机制。对于需要调整实施法律法规的,要抓紧按程序提请调整和办理;完善管理体制和协同机制,增强自贸试验区改革创新对所在城市及周边地区的辐射带动效应。这些都将是上海自贸试验区新片区打造特殊经济功能区的艰巨使命。

三、临港新片区定位“特殊经济功能区”的内涵和核心要素

(一)特殊经济功能区的内涵

特殊经济功能区究其实质来说,是经由国家或国家授权的部门根据经济宏观发展需要,依法确立的承担特定经济功能目标并享受特殊优惠政策,发挥经济社会先导作用的特定区域。⁽³⁾具体来说,分为以下两个层次:

一是经济区。有学者指出,经济区是在市场经济主导和政府政策引导共同推动下形成的一种地域经济集聚体,是以专业化地区经济为基础、中心城市为核心、经济腹地为依托的,具有一定结构的区域空间经济组织。⁽⁴⁾有学者强调,经济区的核心价值是资源的有效流动,经济区形成的前提是充分的资源流动和一定的地域分工,其主要功能在于促进更大范围内、更充分的产品生产和资源流动。⁽⁵⁾也有人认为,经济区是在一定地理空间范围内,通过相互关联的经济活动和相对稳定的经济体系,组合而形成的区域性经济单元。它是区域发展要素禀赋差异和劳动地域分工的必然结果,是区域经济运行发展到一定阶段的基本格局。⁽⁶⁾因此,上海自贸试验区新片区中的特殊经济功能区是客观存在的经济活动区域,是以上海为核心,以长三角共有的历史、文化渊源为基础,以广泛的内外经济联系为纽带的开放型经济地域,具有核心城市稳定、辐射长三角、对外开放及对内紧密联系的特征。

二是功能区。功能区是以特定的经济社会功能为目标的区域单元,区域单元要承担一个或几个核心功能,同时要具备相应的自然条件和社会服务功能,确保各项资源要素在功能区内实现有效配置和自由流动。功能区一般具有满足特定经济社会功能的各种资源要素集聚和扩散的基本特点,它不仅是一个经济学的范畴,也是一个社会学范畴,功能区往往具有较强的社会经济效应。上海自贸试验区新片区是以发挥经济效应为主的功能区,主要是发展特定产业的主导经济发展模式,具有较强的经济控制能力和聚集扩散能力的核心区域。

(二)特殊经济功能区的三大核心要素

一是制度要素。制度要素是新片区的发展动力。制度优势是特殊经济功能区的本质和基础,它对内表现为创新的先导性,也就是差异性,对外确保是国际主流规则的遵从者。

二是产业要素。产业要素是新片区的发展支柱。从经济发展规律看,特定产业集群是特殊经济功能区实现特定贸易、投资等功能的先决条件。

三是管理要素。管理要素是新片区的发展保障。集约式的管理机构和完备的制度规范是保障特殊经济功能区可持续发展的重要因素。

四、国际上公认竞争力最强自由贸易园区的制度优势

(一)美国对外贸易区是国际公认竞争力最强的自由贸易园区的原因

1. 经济影响力巨大。

美国对外贸易区创立的目的是为了拉动当时身陷经济大危机中的经济增长率。⁽⁷⁾发展至今,它已成为美国对外贸易中不可忽视的重要组成部分。2001—2017年,美国对外贸易区的进出口总额与国家进出口总额相比,数值最低的是2002年的11.85%,最高的是2013年的23.8%,2017年也有19.44%。总体上看,对外贸易区与美国对外贸易之间处于一种同步正向的关系,稳定提高的数值说明彼此之间的联系呈现出逐步加深的趋势,这也从一个侧面反映了对外贸易区巨大的经济影响力。

2. 制度溢出效应强大。

《1934年对外贸易区法》是世界上第一部自由贸易园区法律,示范效应强,领先1947年《关税及贸易总协定》相关规定13年,领先类似制度的1973年《京都公约》长达39年。如果说《互惠贸易协定法》奠定了美国领导下的削减关税和其他贸易壁垒的谈判进程和制度模式的基础,⁽⁸⁾而先于其推出的《1934年对外贸易区法》,即便它的制订是出于当时国内外经济形势下的巨大压力,也无法掩盖它以制度的创新为国际经济法与国际海关法的理论与实践做出开拓者般的先驱贡献。更为重要的是,它根据情况不断做出调整,创造性地推出分区制度。

(二)美国对外贸易区的制度优势——分区制度

分区制度的出现至少有两个导向:一是公司在分区内可继续享受对外贸易区内优惠条件的情况下,不再需要搬迁到对外贸易区内,也不需要建造新的设施或雇佣新的工人,这降低了公司的成本,增加了吸引力。二是给企业更多的选择,延续对外贸易区主区制度的生命,有些不需要制造等业务的企业可分流到主区。1996—2017年,除个别年份略有调整外,主区与分区的数量双双增长。如果以1996年的数据为起点,则2017年主区与分区的增长率分别达到了73.6%与83.8%,分区数量已远超过主区。这既是多重利好制度累积发酵后的结果,也是一系列外部力量的推动所致,当时世界上特别经济区(特别是出口加工区)的数量也都出现了快速增长的现象。⁽⁹⁾

(三)美国对外贸易区主、分区制度运行的三大趋势

1. 对外贸易区主、分区功能出现拓展与分化。

随着形势的变化,美国国会发现单一的功能限制了对外贸易区的发展,于是又赋予了“制造”与“展示”的功能。从表面上看,它是对外贸易区众多功能数量上的增加,却成为功能拓展上的关键所在。众多在对外贸易区内运营的公司可利用用于制造的外国原材料税率与最终成品税率之间的差异。成本上的差异将会传导到产品的竞争力。在这种法律制度的引导下,对外贸易区原先的转口贸易中心功能定位逐渐萎缩,加工制造的功能日益凸显,对外贸易区开始演变成为一个加工制造中心。而对外贸易区主区由于地理上局限性,必须从制度上开辟新的发展空间。主区主要是仓储与分销功能,分区以制造功能为主。根据美国对外贸易区2000—2017年接收外国来源产品累计金额,排名前列的制造业是石油、汽车、消费电子、药品生产及机械制造等。《确保美国先进制造业的领先地位》最终报告,将先进制造业定义为:通过信息、自动化、算法、软件、传感器和网络,和/或使用尖端材料以及新科技等,来生产传统的或新的产品。⁽¹⁰⁾从行业构成看,除石油和汽车制造业外,药品生产一直名列前茅,以航空、消费电子等为代表的先进制造业近些年也突飞猛进。

2. 国内货物在对外贸易区货物来源中占较大比重。

对外贸易区制度的一个重要目标就是打造货物转运中心,外国进口的货物在经过简单加工、拼装分装等活动后再复运出口。但这一现象从1983年起发生了根本性变化,进入对外贸易区的国内货物比例首次超过外国货物,之后该比例便一直维持到现在,其中分区接收国内货物远远超过主区。与外国货物相比,美国国内货物一直居于主导地位,总体上超过了50%的比例,近年又有扩大的趋势。之所以会出现入区货物国内化的趋势,主要取决于3个因素:一是不断增加的国际价格竞争导致美国商业开始寻找节约成本的新手段;二是对企业实施更多的教育,告知其利用对外贸易区能够节约成本;三是技术的进步使得全球合作生产变得可

能。⁽¹¹⁾

3. 对外贸易区货物内销化特征明显。

美国设立对外贸易区的一个重要目的是促进出口,使用进口原材料在对外贸易区内制造后再出口到国际市场。然而,目前对外贸易区进口货物在经过与国内货物混合加工、制造等处理后,其总金额远高于实际出口的金额。从统计指标看,2017 年对外贸易区出口货物与进口货物的比例是 34.76%,说明 65.24%的进口货物内销到美国关境内。这仅仅是出口货物与输入的外国货物之间的对比,还没有加上输入对外贸易区的国内货物,否则比例还会更低。

(四)美国对外贸易区的管理优势——对外贸易委员会

1. 委员会“独立规制机构”的属性。

委员会在法律性质上属于“独立机构”或称为“独立规制机构”。这类机构的作用,大多是为了控制某一方面的经济活动或社会活动,需要执行公平的政策,不受政治的影响,所以法律给予它们一定的独立地位。⁽¹²⁾它们存在的意义在于:专业知识是解决现代复杂经济社会问题的基础,美国国会正好缺少这些专业知识,传统行政部门官员也更多为规制之外的传统行政职能所羁绊,很难积累起为有效规制所必需的专门知识,而独立规制机构有着更为优厚的薪水,更为单一的目标,可以招募到高素质的专业人员专门从事规制工作,随着时间的推移具备了更多的技能和经验,从而更好地处理特定领域的规制问题。⁽¹³⁾今天,美国的独立规制机构已获得独特的法律和政治地位,成为政治生活中不可或缺的一部分。这种现象并非制度逻辑的必然结果,而是在美国行政法和政府监管的长期实践中逐渐形成的,来自现实的需求以及历史的连续性。⁽¹⁴⁾

2. 委员会的自由裁量权。

从委员会内部来说,这类机构不能完全摆脱部长的影响,但法律给予它们很大的独立权力,在一定范围内可以单独地决定政策。部长对它们的控制不能像对部内其他单位一样广泛。⁽¹⁵⁾然而,委员会设在商务部内以及商务部部长担任主席的事实意味着商务部在委员会中拥有更多的话语权。

3. 委员会的立法、司法及行政职能。

在司法职能方面,委员会有权在某个事项需要委员会决策时依法做出最终决定以及针对负责进口管理或担任执行秘书一职的商务部部长助理所做出的决定提出申诉。某种意义上,它可以视为委员会是在行使“准司法”性质的权力。根据《美国联邦宪法》第 3 条的规定,合众国的司法权属于最高法院以及由国会随时下令设立的低级法院。由于司法之外的、具有行政性质的机构不具有法院核心的、固有的特征,因此法律授予独立规制机构裁断个案的裁决权,只是“准司法”性质的权力,意味着“准确而言并非司法”。⁽¹⁶⁾

五、临港新片区实施差别化政策和制度创新的思路

(一)国家区域经济发展的差别化

1. 创新发展是区域发展的主旋律。

1990—2002 年,我国市场分割确实阻碍了长三角地区的协调发展,但在地方政府推动市场一体化进程后,市场分割对区域协调发展的阻碍几乎逐年下降。⁽¹⁷⁾即使没有国界限制,市场分割仍然是经济生活中的一个本质特征。全球化并不必然导致经济趋同

或偏好一致。⁽¹⁸⁾因此,国家推行区域发展战略,通过实施京津冀协同发展、长江经济带建设和粤港澳大湾区建设三大国家战略,东部沿海地区的GDP增长速度将会与全国平均速度持平,其中沿海南部各省市的发展速度会明显地高于全国平均速度。整体经济活动不断向东部沿海地区集聚的区域经济空间结构将会继续强化,随着部分工业向中西部地区转移,服务业不断向沿海地区集聚的趋势会更加明显,这也对东部地区产业结构的调整和升级提供了主要原动力,由于东部地区是我国面向国际经济贸易的重心所在,保持东部沿海地区经济的强劲发展,是我国经济增长的重要支撑。

2. 优化区域空间内外结构是区域发展的必然要求。

自区域协调发展战略实施以来,东西部区域之间的发展差距呈现出减缓态势,东西部区域均衡发展开始出现。然而,南北发展差距的出现已引起人们的重视。北方地区的发展乏力,东北地区虽然开始逐步扭转经济下跌态势,发展开始出现好的苗头,但仍然是触底后的反弹;华北和西北地区的发展滞后,大部分省区发展增速低于6%已不可避免。优化区域空间结构,需要从南北发展差距与各区域内部平衡的拉大来着眼。

3. 东部沿海地区仍是我国区域经济的重心。

从区域发展方式和发展动力来看,东部地区经济增长方式由过去过多依赖外部环境的支撑,向内生性、集约型的增长方式转变。近年来,东部地区全社会固定资产投资增速低于其他地区,其投资占全国比重也呈现出下降趋势,但其依然获得了大量的政策资源、劳动力资源和强劲的消费支撑。以中心城市为核心的创新发展,为东部沿海地区的发展撑出一片新的天地。上海、深圳、杭州、广州、苏州等地的发展表明,以先进制造业、高新技术产业、高端服务业为主导的创新核心城市,是我国经济发展的主要支点。⁽¹⁹⁾

(二) 临港新片区实施差别化政策与制度创新的思路与重点

1. 制度创新的思路。

(1) 制度优势是特殊经济功能区最基本要素。经济全球化发展面临新趋势,全球贸易投资规则处于重构过程中,传统对外开放的特殊区域的优势不再表现为单项特殊激励政策的集合,而是表现为按照国际高标准不断改善的区域营商环境,特别是2018年底召开的中央经济工作会议首次提出,要适应新形势、把握新特点,推动由商品和要素流动开放型向规则制度开放型转变。上海自贸试验区新片区要秉承以往制度创新的传统优势,努力为制度创新转向制度优势创造条件,还要尝试将制度优势转化为国际公认的制度供给品。(2) 在原先制度创新基础上继续深化提炼,及时将制度创新固化成创新制度。例如,以往上海自贸试验区的制度创新当中,先尝试、后立法的模式会使部分制度创新在没有既定立法的条件下进行,存在着事权和制度创新之间的矛盾,而特殊经济功能区的决策、规划、建设和运行的过程必须以法制作为保障,通过运用事权、法制制度一体化,可以推出部分经济领域法律适用的负面清单制度,化无效赋权为有效赋权,从根本上消除反复赋权、无效赋权的现象,以此助推新片区的制度创新,实现特殊经济功能区功能定位、管理机制以及优惠政策的法治化,在国内自贸试验区树立制度优势的地位,及时接轨国际。(3) 新片区要在制度创新的空白处拓荒,实施首创式探索。具体而言,重点是选择好突破口,国家战略需要、国际市场需求、对外开放要求,国内其他自贸试验区尚不具备实施条件,这4点是综合判断的取舍标准。国际市场需求决定了新片区特定产业的发展方向,使得新片区的产出确保国内市场与国际市场两手都要硬。对外开放要求继续放宽或取消各种限制,避免采取限制国内市场和国内投资场所的保护政策,政策和制度创新着眼于发展开放型经济。

2. 制度创新的重点是创建符合我国特色的海关特殊监管主分区制度。

(1) 从地理位置上,分区属于新片区的一个组成部分,在行政区划管辖上,接受新片区的管辖,但在法律性质上并不完全相同。新片区是“特殊经济功能区”,但不是法律上的海关特殊监管区域,事实上也不可能将新片区整体划为海关特殊监管区域,在新

片区内已有现成的规划,人流、物流贯穿其中,产城融合,这就决定了必须创建符合新特点的海关特殊监管主分区制度,重点在于有特色的分区制度,即重点产业特定企业区域是一种新型海关特殊监管区域,且是新片区内点状分布的新型海关监管模式下的特殊区域。(2)重点产业特定企业要实施具有较强国际市场竞争力的开放政策和制度,实行有差别的探索,进行更大的风险压力测试,建设更具有国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区,重点在于创造性地运用保税政策。自上海自贸试验区成立以来,国务院或海关总署发文复制推广了若干批创新制度,可分为保税监管、通关便利、税收征管、功能拓展及企业管理等类别,究其实质,主要是对如何更好地运用保税政策及随之带来的监管手续的一种改革尝试。(3)保税政策通过推动加工贸易发展,为承接国际产业转移、推动区域经济协调发展、促进对外贸易以及扩大就业发挥了重要作用。但也存在明显不足:一是对加工贸易以至于整个产业发展的引导作用没有得到充分发挥。当前的保税政策是一种以“普惠式”暂缓关税为核心特点的优惠政策,准入门槛低,适用范围广,除加工贸易禁止类商品或项目外,只要符合“两头在外”的基本要求,对不同产业均可适用,政策松紧度几乎没有差别。二是对适用的地域范围存在限制。我国保税政策除区外保税制度外,其他主要是以海关特殊监管区域、保税监管场所等形式存在,这些都要求企业必须入区才能享受,覆盖的范围极为有限。那些固定投资较大、无法重新安置或者对地理位置有特定需求,如飞机、船舶等企业无法在区外开展相关保税业务,享受相关优惠政策。(4)我国保税政策的运用要有一个较为清晰的发展脉络,即由原先较为单一的功能转向功能更加多元、业态更加丰富等方向发展。原海关特殊监管区域加快整合优化为综合保税区正是这种趋势的外在表现。综合保税区作为我国开放层次最高、优惠政策最多、功能最齐全、手续最简化的特殊监管区域,是目前运用保税政策最为成熟的载体,集保税区、出口加工区、保税物流园区、保税港区等功能于一体,可发展国际中转、配送、采购、转口贸易和出口加工等业务。重点产业特定企业制度创新的方向应从目前的“大而全”保税政策向“量身定制”灵活保税政策转变。作为国家重要的政策工具,保税政策应和减免税政策一样,服务于国家经济与区域经济发展的大局,服务于产业规划和特定产业的需求,发挥较强的政策导向作用,为上海自贸试验区新片区的重点产业特定企业提供精准、便利、高效的保税政策供给,同时意味着我国以往单纯注重国际市场,转向打通国际与国内两个市场。

六、临港新片区打造特殊经济功能区的政策和制度设计

(一)选择重点企业先行试点,构建“点面融合”的海关监管制度

对新片区海关监管来说,洋山特殊综合保税区是“面”,而重点产业特定企业是一个个散落的“点”。特殊综保区作为主区,关键是进一步厘清“一线”与“二线”的边界,该管的严格管住,该放的大胆放开,对区内交易不做干预。新片区主要针对集成电路、人工智能、生物医药以及民用航空等战略性新兴产业的特定企业,开展海关监管创新试点。试点企业应符合4个共性条件:一是具备较强研发实力和良好市场前景,经营规模、综合实力、产品附加值达到一定标准以上。二是供应链高度全球化,大量研发和生产用品涉及跨境交付,存在较大的进出口需求。三是进出口货物具备批量小、频次高、单价高的特点,惯常的海关监管模式难以满足其经营需求。四是已在特殊综保区外投资运营,搬迁到特殊综保区内将面临较大的新建成本,且必要性不大。

现在发展的制造业,其实质是要发展以高新技术推进的高端、先进制造业,实现制造业的升级,从制造业的现代化、高级化和清洁化中寻找增长点,以此奠定未来经济长期繁荣和可持续发展的基础。建议先选择生物医药研发领域的企业作为试点:一是基础好,试点影响大。生物医药产业是上海战略性新兴产业的重要支柱,也是具有全球影响力的科创中心建设三大主导产业之一,上海生物医药产业始终保持国内领先地位。二是对税收政策优惠不敏感。生物医药研发企业由于不涉及大规模制造,更加关注以海关为代表的监管政策,而当前税收方面的优惠限制在物理围网区域,且难于在短时期内有明显突破。三是行政沟通成本较低。洋山特殊综合保税区需要国务院多个部委联合审批,而重点产业相适应的海关监管由海关总署牵头另行规定,监管部门较为单一,相对有利于试点的开展。

(二)建立试点企业准入和退出机制,实施全生命周期管理

1. 建立自主申请与审核筛选相结合的准入机制。

企业可根据自身业务需求自主申请设立分区,并由新片区管委会会同海关、税务、市场监管等相关部门按照一定程序与标准审核决定。海关根据试点企业的业务特点与经营实际,制定与其相适应的个性化海关监管制度。这样既能调动企业参与改革试点的积极性,又能防止出现列入试点后经营不善、浪费监管资源的现象,提高试点成效。毕竟对于哪些企业可以作为试点,地方政府掌握更加全面的信息,海关作为中央在沪单位身份相对超脱,建议由自贸试验区管委会代表上海市政府经过一定程序与标准推荐试点名单。无论是管委会还是海关,均采取核准制而不是备案制。它是一种双主体串联的程序设计,而不是并联的程序安排。只有试点企业申请获得管委会通过后,才可以进入到后续海关个性化监管中,体现出在试点企业设立问题上秉持着一种相对审慎的立场,更好地控制风险。

2. 建立基于全生命周期的退出机制。

由于前沿产业技术更新迅速、市场变化快,企业需要根据技术与市场变化动态调整经营策略,甚至退出市场。具体来说,它包括准入、设立、通知、复议、休眠以及取消等阶段。准入阶段主要考虑是哪些特定企业可以享受海关个性化监管。目前,集成电路、人工智能、生物医药以及民用航空等4个战略性新兴产业受到新片区重点支持,只有这四大产业的特定企业才有可能享受不入区也能叠加享受个性化海关监管的待遇。从新片区差异化政策的角度,在选择特定企业的时候应着重产业链的角度,产业竞争到最后就是产业链,构建起战略性新兴产业的完整生态就能够给上海带来可持续发展的核心竞争力。设立阶段是指海关对于申请采取个性化海关监管的企业进行资质审查,如企业信用、管理规范化、相应的信息化系统建设、能否把企业关务数据通过一定渠道为海关监管需要所获取等。通知阶段是申请企业向海关提交一份生产通知,简要概述拟议的生产活动,并在一定范围内征求意见。正常情况下,海关会批准通知并授予其生产,也可以有条件地批准。在复议阶段,拒绝或限制性批准生产通知的企业可以继续寻求批准,但必须提交更详细的生产申请,讨论拟议活动中涉及的经济因素。申请人必须证明批准将对产业产生积极的经济效应和显著的公共利益。休眠阶段主要是指已获得授权进行生产的企业在完成生产任务后,暂停一段时间不从事生产,海关将停止个性化的监管,一旦重新生产,又将按照通知阶段的流程进入操作。取消阶段是两种主要状态,一种是该特定企业完成了生产任务,以后将不再从事类似生产时,申请海关终止个性化监管,企业将不再享受相应待遇。另一种就是企业在生产等经营中,违反相关规定例如安全风险的情况下,海关终止个性化监管并实施处罚措施。

(三)充分运用电子围网和大数据技术,强化风险管控和安全监管

对于重点产业特定企业海关创新监管,风险控制好不好是监管成败的一个关键。客观地说,符合条件企业的都是战略性新兴产业,范围相对有限,风险的程度不会很高。尽管如此,还是建议采取“大数据平台”+“智能化设备”+“披露制度”三管齐下确保风险控制:

“大数据平台”是指海关不依赖于自身相对有限的数据库,而将视野拓展到政府所采集的综合数据平台,由政府牵头建设新片区智慧监管大数据平台,包括海关、边检、市场监管局、商务委、海事局、外汇管理局等部门的信息与数据资源交换和共享应用服务。海关根据需求从中选取,在更大范围内确保企业数据的真实性和实时性。海关放弃传统企业账册管理,通过实时监控,由企业货物进行自我管理、自建账册、联网存证备查,不再实行企业账册等常规监管,探索建设与企业数字化运营模式相适应的数字口岸。

“智能化设备”主要是指对于重点产业特定企业不再物理围网,而是建立综合应用新一代信息技术和手段的非可视、非可触、非可感的“虚拟”围网监控体系,即电子围网,对获得授权的人员、货物及交通工具进入控制区域进行实时数据集成,对未获得授权的各类行为进行即时干预,实现对控制区域的高效管控。通过人脸识别系统、关键闸口及道路的图像数据自动采集设备、人工智能审图系统、大数据管理平台等现代科技手段,实现信息化、智能化监控预警。计算机从大数据池中实时采集和抓取海关内外部相关数据信息,自动完成清洗匹配、校验比对、分析运算、风险识别、预警处置等流程,并对以往的变化规律和未来发展趋势进行全景展示描述,做到“让数据说话”。机器自动跟踪采集海关管理对象的行为信息,将预期监控、检测、查验等海关实际监管嵌入货物、物品及人员自由流动中,对异常情况计算机机会自动触发执行指令,真正实现“寓严密监管于无形”。

“披露制度”有主动披露与被动披露两种方式,实现主动披露常规化和被动披露随机化。对海关认为风险变大或者高度不确定时,可要求企业被动披露相关信息。当然,被动披露相关信息对于企业变相就是成本,必须严格符合程序。

(四)以新片区管理机构为标本,探索实施集约化的赋权管理

上海自贸试验区行政管理体制开展合署制改革,有3个主要变化:(1)组织权威性和合法性有很大提升。自贸试验区管委会与浦东新区人民政府进行合署办公,实现同属地、同平台、共信息。这破除了自贸试验区管委会不具行政主体资格和法定行政权力的改革障碍,扩展了自贸试验区管委会的行政空间,增加了管委会可开展改革事项的种类。(2)领导权威有很大提升。自贸试验区各层级管理机构的主要领导,职级都有提升,展示出政府对上海自贸试验区的重视,也展示出上海自贸试验区工作推进的复杂性和艰巨性。(3)重视协调机制的构建,在市政府层面成立了领导小组并下设负责协调的办公室。在自贸试验区层级,设置了综合协调处,负责各项改革工作和各管理局之间的综合协调工作,提升了自贸试验区工作的效率,避免条块分割造成改革工作缺乏系统性的弊端。

建议以新片区管理机构为标本,以集约化与赋权化为两个方向开展探索。集约化不仅是机构简化,更重要的是职能集中,不仅将地方事权的集约,还包括中央事权的集约,在暂时不能改变中央事权的前提下,探索以负面清单方式将日常权限交由新片区管理机构行使。赋权化是参照美国对外贸易区委员会的实践,强化行政职能,探索一定条件下的立法职能与司法职能,新片区完全可以通过制定实践指引的方式,以软法的形式将普遍的行为转化为期待一定遵循的规范,并在适当时机转化为地方立法,探索更具有综合协调能力与行政效率的组织模式,有序推进各项改革任务。

(五)在监管理念上,秉持“无干扰”+“合规审查”精神,实施监管创新

“无干扰”不是说不需要监管,而是特定企业感觉不到海关监管。“合规审查”是监管的重心改为通过随机抽查,以观察或检查特定企业交易、记录以及程序方式。海关在生物医药研发用品进口通关环节依据HS编码归类,需核验部分研发用品的“医疗器械注册证”“进口药品通关单”等证件,这些单证由药监等政府其他监管部门签发。由于研发用品的用途特殊,一般只用作分析、检测、比照等,而监管要求复杂,企业在办理证件时困难重重,有时还无法取得相关证件。归根到底,政府部门监管生物医药产业时,并不是以企业主体需求为主的无干扰监管,而是以政府方便为主的事实上有干扰监管。

建议梳理干扰的监管环节,实施差异化分类合规审查管理,将研发用品区别于一般贸易货物,强调服务外包企业是生物安全的第一责任人。政府与企业签订诚信协议,企业承诺,保证生物医药研发等活动的安全性,政府实施合规分类审查,将监管重心从事前转移到事中和事后。依据风险级别高低,对研发用品实施分类管理,满足研发过程中不同货物通关时效需求。对高风险的货物,如来自疫区、具有传染性的货物等加强监管。在后续监管中,一旦发现问题,则依法通过取消资质、罚款、追责等方式予以严惩。部分研发用品虽有一定风险性,但其用途较为特殊、使用范围相对固定,且大多不进入流通和临床领域,因此风险是可控的。从完善监管链条的闭环式管理考虑,建议指定现场海关对研发用品实施全流程集中专业化管理,充分利用电子标签、物联网等技术实现对科研机构研发用品的全程监管。

随着研发、测试、维修服务等产业发展和产业链的延伸,多个进出境及流通渠道监管部门对产业链上生产、经营、服务和产品流动分别实施管理成为常态。要加强食药监局、科委、海关等政府主管部门的协调,从政策层面到具体监管层面达成共识,尽快出台支持科研机构进口研发用品便利措施,将无干扰监管与合规审查创新制度化。完善协作配合机制、实现联防联控,包括建立执法磋商、跨关区监管协同、应急保障等各项具体制度。充分运用国际贸易“单一窗口”“一网通办”等政府信息平台,整合进出口相关信息流、资金流、物流等电子底账数据,为各部门共享共用。

注释:

-
- 1 黎峰、曹晓蕾、陈思萌：《中美贸易摩擦对中国制造供应链的影响及应对》，载《经济学家》，2019年第9期。
- 2 杨继军、范从来：《“中国制造”对全球经济“大稳健”的影响——基于价值链的实证检验》，载《中国社会科学》，2015年第10期。
- 3 曾文革等：《特殊经济功能区法律制度研究》，对外经济贸易大学出版社，2012年版，第6页。
- 4 陈金祥：《中国经济区——经济区空间演化机理及持续发展路径研究》，科学出版社，2010年版，第1页。
- 5 李荣娟：《行政区与经济区的冲突与张力整合——区域公共治理的视角》，载《国家行政学院学报》，2007年第3期。
- 6 曾文革等：《特殊经济功能区法律制度研究》，对外经济贸易大学出版社，2012年版，第2-3页。
- 7 78 Congressional Record. 9852-59(1934).
- 8 Richard N. Gardner. GATT and the United Nations Conference on Trade and Development, International Organization, vol. 18, No. 4, 1964, p. 687.
- 9 Fias. Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development, The World Bank, 2008, p. 7.
- 10 [美]威廉姆·邦维利安, 彼得·辛格：《先进制造：美国的新创新政策》，沈开艳等译，上海社会科学院出版社，2019年版，第160-161页。
- 11 Mary Jane Bolle, Brock R. Williams. U. S. Foreign-Trade Zones: Background and Issues for Congress, CRS Report for Congress, 2012, p. 6.
- 12 王名扬：《美国行政法(上)》，中国法制出版社，1995年版，第172页。
- 13 L. Bressman, R. Thompson. The Future of Agency Independence, 63 Vanderbilt Law Review, 2010, p. 612-613.
- 14 高鸿钧等主编：《英美法原论(上)》，北京大学出版社，2013年版，第517页。
- 15 王名扬：《美国行政法(上)》，中国法制出版社，1995年版，第172页。
- 16 R. Cushman. The Constitutional Status of the Independent Regulatory Commission, 24 Cornell Law Quarterly, 1938, pp. 38-39.
- 17 徐现祥、李郇：《市场一体化与区域协调发展》，载《经济研究》，2005年第12期，第66页。
- 18 [土]丹尼·罗德里克：《贸易的真相——如何构建理性的世界经济》，卓贤译，中信出版集团，2018年版，第42页。
- 19 孙久文、夏添：《2019：区域政策应着力于差别化和长效化》，载《中国经济时报》，2019年1月24日。