

# 海峡两岸合作实验区开放开发模式探讨

李非 陈茜\*

两年多来,两岸关系发生重大而积极的变化,特别是2010年6月30日两会签署《海峡两岸经济合作框架协议》,至此,两岸经贸正式开启制度化的合作进程。然而,对涉及到公权力部门的敏感议题和其它尝试型议题仍需要在小范围的实验区内由点到面、从局部到整体的逐步推进。本文拟对若干境内外成功的案例进行特性归纳,从中提取适用于海峡两岸合作实验区的若干经验,在此基础上探讨实验区的开放开发模式。

## 一、海关监管区模式的参考样本

设立海关特殊监管区,采取某种程度的“境内关外”的监管模式,是不少国家和地区参与世界、区域经济一体化,提升综合竞争力的有效策略。

### (一)大陆重点发展的保税港区模式

目前大陆有14个保税港区,分别是上海洋山、天津东疆、大连大窑湾、海南洋浦、宁波梅山、广西钦州、厦门海沧、青岛前湾、深圳前海湾、广州南沙、重庆两路寸滩、张家港、烟台和福州保税港区,大多都是毗邻港口,在原有保税区、出口加工区或保税物流园区的基础上整合转型而成。保税港区能够成为目前大陆自由度最高、最接近“境内关外”的海关特殊监管区,其监管模式发挥了重要作用,主要体现在功能、税负及对外联系三个方面。

首先是功能的多样化程度。保税港区内允许进行仓储物流、对外贸易、国际采购、分销配送、国际中转、检测、售后服务、商品展示、研发、加工、制造和港口作业等功能,是保税区、出口加工区、保税物流园区功能的叠加,不同保税港区根据自身特点而有所侧重。其次是税负的减免程度。保税港区是保税区、出口加工区、保税物流园区财税支持的叠加,区内企业征收15%的所得税,境外货物入港区保税,货物出港入境按进口报关与征税,境内货物入港实行出口退税,港区内企业之间的货物区内货物自由流转,交易不征增值税和消费税。第三是对外联系的便捷程度。保税港区实行封闭管理,区外货物入区比照出口管理,港区与境外之间的货物流通无须进出口管理,对境外入区货物只检疫不检验,对进入保税港区的国际航行船舶,实施电讯检疫或者码头检疫。

### (二)马来西亚的兰卡威自由港模式

兰卡威是马来西亚最大的一组岛屿,由99个石灰岩岛屿组成,位于马来西亚的西北部,槟榔屿的北方,地理位置接近泰国,面积526平方公里。1987年,马来西亚政府宣布兰卡威成为免税自由港,当地经济和居民生活水平有了飞速的发展。作为自由港,它的监管模式主要有两点体现。

一方面是对功能与产业的约束。兰卡威以免税旅游业为重要支撑,产业单一。在维持原生态、无污染的发展原则之下,岛上除了一些必备的水电设施外,几乎没有工业。有关工业或是其它任何一个可能带来污染的项目都被政府放弃,目的就是为了保护环境。兰卡威岛并未强调物流、转口、出口加工等功能,岛上有很多地方都是禁止开发的。另一方面是内外联系的充分自由。兰卡威岛上的商店和宾馆都是免税的,这一优惠政策不仅适用于在岛上居住超过72小时的旅游者,而且适用于在岛上生产生活的居民。兰卡威的海关并未围网

\* 李非为厦门大学台湾研究中心副主任、教授,博士生导师;陈茜为厦门大学台湾研究院博士生。本文为国家社科基金2009年度重大项目《加快建设海峡两岸经济区重大问题研究》的阶段成果。

监管,岛上居民与马来西亚其他地区之间的人员往来并无严格限制。

### (三)台湾的自由贸易港区模式

21世纪初,台湾开始打造“四海一空”,即基隆、台北、台中和高雄四大自由贸易港区以及远雄航空货运园区(又称航空港)。它是继加工出口区、科学工业园区之后,推出的又一新的发展战略,期望借助岛外企业经自由港区转运,以物流业带动制造业,促进经济发展。“四海一空”与大陆保税港区实质都是境内关外的特殊监管区,但其监管模式在三个方面较为独特。

首先是对功能的准入。“四海一空”进行了必要功能和辅助性功能的划分。金融、装卸、餐饮、旅馆、商业会议、交通转运等都是作为辅助性业务被允许在区内经营,相反,大陆相关法规中明确排斥餐饮、旅馆、商业等辅助性业务进区,仅因实际需要有局部性存在。其次是监管权的归属。“四海一空”管理机构享有的事权比较充分,货物出入核准是其法定管理事项,并受托管理工商登记证照的核发、税捐减免的核准以及货物输出入签证、原产地证书核发等。这些事项在大陆分别属海关、出入境检验检疫、工商、税务等部门线条管理。<sup>[1]</sup>自由贸易港区还具有自主管理的特征,港区的码头可租给民营企业经营。第三是人员入区的监管。当局允许商务人士自由便利地进出港区,扩大实施选择性落地签证,简化入区国际商务人士入境申请,有助于提高企业运营效率,进而实现港区功能的深化。<sup>[2]</sup>

### (四)香港自由港模式

香港是最著名的自由港。香港政府并不划设特定区域或制定特别法令,致力于使全区发展成为一个自由贸易港。其奉行的积极不干预理念使香港成为世界范围内自由度最高的海关监管区。在监管模式上,其特别之处主要有以下几点:

首先是简易的税收监管。作为独立关税区,一般进出口货物均无须缴付任何关税和附加税,香港未设置任何增值税或一般服务费,消费税也仅对于酒类、烟草、碳氢油类及甲醇等四类商品征收,税负较临近的国家或地区少或轻。<sup>[3]</sup>其次是高度的市场化监管。香港的货柜码头和国际机场都由民间企业经过公开招标方式向香港政府标的经营权,对取得码头的各项软、硬件设施进行投资,政府转而向承包经营者收取租金。进出口报关等服务也是承包给民营企业,最后再将报关单传送到主管部门。再次是便捷的通关监管。海关采取风险监管方式作为货物通关检验标准,依据经验判断货主过去通关记录、外部情报等,对通关货品进行抽验而不是全部查验,提高货物流通效率。最后是切实的人员入境监管。许多国家的公民都可免签证在香港短期停留,香港给予各主要贸易伙伴的公民在香港停留免签证的权利。如英国可停留6个月;澳洲、比利时、巴西、丹麦、法国、德国、以色列、意大利、日本、卢森堡、荷兰、新加坡、西班牙、瑞典、瑞士及美国可停留3个月;韩国、南非、泰国可停留1个月;印度、印尼、菲律宾、阿联酋可停留14日。<sup>[4]</sup>

## 二、合作开发模式的有益经验

目前,国际上特别是发展中国家和地区存在多种类型的海关监管区,相应也有多种合作开发模式。这些模式为海峡两岸合作实验区的开放、开发提供了有益的经验。

### (一)珠澳横琴岛模式

横琴岛作为珠海市最大的岛屿,面积106平方公里,是澳门3倍有余。该岛毗邻港澳,处于“一国两制”的交汇点和“内外辐射”的结合部,目前拥有连接市区的横琴大桥、与澳门相连的莲花大桥和国家一类口岸——横琴口岸。2009年8月,国务院正式批准实施《横琴岛开发建设总体规划纲要》,将横琴岛定位为“一国两制”下探索粤港澳合作新模式的示范区。目前,珠澳合作模式主要有以下几点体现。

首先以教育产业为合作的切入点。2009年6月,澳门特别行政区获批以租赁形式取得横琴岛澳门大学新校区的土地使用权,用地面积约为1平方公里。澳门大学横琴校区依照澳门特别行政区法律实施管辖,新校区与横琴岛其他区域实行隔离式管理。它的落户在土地划分上突破了现有制度的边界,是以前没有的特例。其次以产业承接作为合作的主要内容。建设方案有两种,一是拓展澳门博彩业,经由中央授权,澳门政府

和澳门博彩公司主导开发,珠海以租代税参与开发管理;二是以珠海为主,港澳参与共建共管,将横琴岛发展为澳门博彩业的休闲商务配套区,发展商务会展、休闲旅游为主的高端服务业。<sup>[5]</sup>再者以海关分线管理作为合作的制度保障。横琴岛突破了内地现有通关制度,将人员和交通工具的通关放在“一线”(横琴与澳门)查验,货物的进出境查验功能后移至“二线”(横琴与内地)。特别针对澳大新校区,未来将在澳门与横琴校园之间建设一条 24 小时全天候运作的隧道,师生、职员、澳门居民和访客,可通过隧道进出校园,无须办理边检手续。第四是渐进式的合作开发。横琴岛的发展趋势是走向珠澳共同治理,进而采取渐进的制度创新,由局部到整体,由教育产业延伸到其他高端服务业、科技产业,通关便利由澳大的学生、教职人员逐步惠及到澳门全体居民。

## (二)中新苏州、滨海模式

苏州工业园区是中国与新加坡两国政府间的重要合作项目,于 1994 年 2 月经国务院批准设立,行政区域面积 288 平方公里,其中包括占地 80 平方公里的中新合作开发区。苏州工业园区首创了中外经济技术交流与合作的新模式,其主要有如下特征:

首先,中新合作模式的实质是双方经济技术互利合作,即苏州自主地、有选择地借鉴裕廊镇城市规划、建设模式以及市场化管理等方面的经验。其次,有坚实的组织保障。园区作为中新政府的合作项目,获得了强有力的组织支撑。两国领导人高度重视,建立了从中央、地市、园区的三级联合协调体系,在不同层面保障园区开发的顺利进行。第三是设立合资开发公司作为实施主体。<sup>[6]</sup>公司负责园区内的基础设施建设、招商引资、物业管理等开发事项。

继苏州工业园之后,中国和新加坡两国政府选址天津滨海新区,开展第二个合作建设项目,即天津中新生态城。它是世界上第一座国家间合作开发的生态城市,位于滨海新区东北部,总面积 30 平方公里,总投资 500 亿元。目前,滨海新区已被纳入国家区域发展战略,作为综合配套改革试验区,滨海新区有能力提供自主创新和研发转化所需的制度保障和经营环境。它的合作开发对海峡两岸合作实验区的建设具有很强的现实意义。

## 三、海峡两岸合作实验区的模式探讨

海峡两岸合作实验区作为大陆海关特殊监管区域,具有“境内关外”的开放度与自由度,享受政府一系列的政策倾斜;同时,实验区的开发建设的主体不仅是大陆或实验区所在省市,制度探索先试内在的要求台湾须以多种途径与身份参与实验区的开放开发。其监管与开发模式的选取和实践,一方面与所在区域战略定位、中央和所在地方政策支持度、制度创新力度以及部门协调力度密不可分;另一方面,涉台特性决定了无现成的监管模式可以套用,必要时突破大陆现有海关监管的制度框架。

结合现实和以往经验,海峡两岸合作实验区有以下几种模式。

### (一)“五个共同”的模式

“五个共同”模式最早由福建省提出,意指在海峡两岸合作实验区(平潭)的监管开发中实践、实现双方共同规划、共同投资、共同建设、共同管理和共同受益。这一模式在大陆对台合作领域尚属首次,具有很大的前瞻性和独创性。它主要有两方面需要把握:

一方面,“五个共同”下的合作实验区要求分阶段进行制度创新与供给。合作实验区的第一阶段应作为大陆的“对台自由港”,最先突破人员、货物流动的限制,台籍人士无须持台胞证即可登陆,根据游客、高技术人才、教师、开发商等不同身份,给予长短不等的停留期。如果实验区临近港口,台湾牌照车辆可随客滚轮靠泊,并在区内自由行驶,台湾驾照在此可以通行。同时,台湾商品进入实验区流通、消费免除相关进口税,出区入境则视作进口。保税港区拥有的政策支持是实验区争取更大自由度的起点。合作实验区的第二阶段是全面性的制度融合。通过赋予实验区一定的“规则制定权”,实现两岸在政治、经济、社会、文化领域全方位的合作与融合。在实验区的公共管理权限内,台籍商人、教职工、技术人才及其家属能够无障碍置产、与当地入享

有同样的选举与被选举、议政、集会等权力。开设台胞在实验区的第二户籍,台胞可利用这一身份方便地与区外的其他大陆地区往来。

另一方面,区隔的制度安排使得实验区必须建立稳固的对外联系方式。实验区是个独立但非孤立的区域,医疗卫生、公共安全、商品、电力、水源等都无法实现自给自足;另一方面,合作开发必须与周边地区有机结合,须符合国家整体规划。因此,实验区所在的省级、市级在陆续下放审批权限的同时,应争取中央支持,效仿苏州工业园区建立中央级的“政府间”协调理事会,协调与周边地市、与国家整体规划调控之间的关系等重大问题;可吸纳国台办、商务部、中国海关等部委和台湾有关部门领导作为实验区高级顾问,以提高实验区决策的权威性,强化重大政策的落实、协调和引导作用。<sup>[7]</sup>

## (二)划单独区块设立台湾专区的模式

借鉴横琴岛的澳大专区经验,在实验区内再划出若干小区块设立台湾专区是另一值得探讨的模式。这一模式的关键点在于目标、制度与内涵等方面的突破创新。

首先是对设立台湾专区的目标探讨。设立台湾专区的开放开发有两种不同的目标定位:如果实验区的长远目标是多边自由港,对绝大多数国家或地区都采取无歧视待遇,设立台湾专区可以在实现实验区整体对外开放的基础上,对特定区域(台湾)有重点的倾斜;另一种是效仿珠海横琴岛模式,以特定产业、局部区域为突破口,分阶段、分片区合作,最终走向整个实验区的两岸共治。

其次是对设立台湾专区的内涵探讨。台湾专区的种类有分类专区和综合专区两种:分类专区可分低污染的低碳产业专区、现代农业专区、物流专区以及其他高端服务业专区,功能较为单一,旨在实现两岸产业对接;综合类专区包括教育、医疗保健、住宅开发等功能多样的产业,旨在实现两岸经济社会生活的深度融合。

再者是对设立台湾专区的制度探讨。无论是多边自由港还是渐进的两岸共治区,设立台湾专区的必要性在于它能够保证制度创新与开发建设的协调同步,在面积有限的专区内,人员、资本、货物自由流动以及自主管理受到的阻碍更小,制度创新与构建的难度较低。由于不同产业、不同层次的合作对制度的要求不同,因而可以在平潭岛整体开发的基础上,有针对性的向特殊专区给予更为开放的政策。例如,除整体规划、特别救助、自然灾害抢险外,台湾方面可对其自主经营、自负盈亏、自担风险。专区自主决定台湾民众,甚至外国或其他地区的人员自由出入专区,无须办理大陆的边检手续等。

## (三)“海峡两岸+第三方”合作的模式

苏州工业园区与天津生态城作为中新合作的成功范例,为两岸共建合作实验区提供了另一种思路,即合作实验区由两岸合作开发,并不排斥第三方的参与。然而,加入第三方时共建模式涉及两个国家和一国之内两个不同关税领域等复杂因素,作为一个新建的区域实体,实验区应按照一种全新的模式来设计和运作。其有别于苏州模式、天津模式的关键是三大主体的定位与相互关系。

第三方可作为经济技术的提供者,通过产业投资、设立开发公司、参与当地公共管理、为政府提供咨询等途径或方式参与合作开发。重点是针对实验区的生态景观和地理位置提供城市规划、建设和维护等方面的技术支持。大陆作为软硬环境的提供者与合作方的协调者,为实践第三方建设理念提供相应的物资、人力、融资等政策支持与保障。同时,作为体制变革或承接的主体,借鉴第三方和台湾的经验,完善实验区的开发管理体制,并着重实现与台湾经济、社会、文化的深度融合,实行开放、便利的优惠政策,为台湾人流、物流、资金流的自由出入提供制度性保障。台湾作为重要的产业投资者,借助三地合作的良好机遇,充分利用第三方的信息、管理、技术等方面的优势以及祖国大陆广袤市场,在实验区内重点发展节能环保、科技研发、软件产业、总部经济、服务外包、文化创意、教育培训、会展旅游等高端、高质、高新、低碳产业,实现自身产业长足的发展。

以上三种开发开放模式并非相互排斥,在开发过程中可以依照实际情况灵活地兼而采之、兼收并蓄。无论采取何种模式,实验区都应避免现有台商投资区单纯、盲目的招商引资模式,专注于两岸制度融合的探索。

## 四、海峡两岸合作实验区的具体实践

改革开放以来,福建省作为最早对外开放的省份之一,凭借其特殊的地缘优势,在发展对台经贸关系上取得初步成效,吸引台资在大陆各省市中名列第三位。当两岸经济关系逐步从功能性一体化转向制度性一体化的进程中,2009年5月国务院发布了《关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》,提出了新时期下海峡西岸经济区的定位,即两岸人民交流合作先行先试区域,指明福建将进一步探索在沿海有条件的岛屿,设立两岸合作的海关特殊监管区域,实施更加优惠的政策。2009年7月,福建省委、省政府提出建设福州(平潭)综合实验区(简称平潭综合实验区)的决议。

从整体上看,平潭初步具备了建立两岸合作实验区的理想条件。

首先,平潭是大陆距离台湾最近的县,全岛陆域面积有370.9平方公里,为福建第一大岛、全国第五大岛,与内地隔海相望。广阔的面积和独立的地理特征为平潭开展全面的制度性融合,争取较高自由度的政策实验提供了可能。当然,较大的地域面积也要求财税、行政管理、项目审批、基础设施开发等多层面的利益协调,建立市对市、镇对镇等多个层面的协调机制,争取国家税务总局等部门的支持,以租代税作为平潭开发基金继续投入使用。

其次,海西区已拥有福州和厦门两大保税港区,莆田、泉州、漳州等辅助港,平潭综合实验区港湾的功能应与其有所区隔,不过分强调物流、转口、出口加工等功能,而将重点放在建立两岸人员往来的便捷通道。

再者,平潭岛属海蚀地貌,有火山遗迹,是国家级名胜区,适宜两岸民众置产安家,享受生活。良好的自然环境要求平潭岛的开发须以生态环保、节能减排、绿色建筑、循环经济为基础,尤其可效仿横琴岛,以教育产业为切入点,争取让台湾高校在平潭设立分校,或者两岸投资设立独立学院或科研中心,将台湾优质学科引入大陆。

尽管两岸合作实验区的选择会受到两岸经贸交流衍生的客观需求的影响,受制于两岸制度性磋商进展的程度,但是,它作为一个长期建设的两岸合作平台,有利于两岸在缓慢融合的过程中探寻更多的共同价值和理想目标。

### 注释:

[1]“四海一空”自由港区依照“最小变动原则”,由台湾“交通部”指定管理机构,县市地方政府一般不参与,相应制定的《自由贸易港区设置管理条例》对功能、政策、监管制度等进行了统一的规定。大陆对于保税港区有统一的海关监管制度,即《中华人民共和国海关保税港区管理暂行办法》,对政策、财税和监管进行规范。具体管理上,大陆各个保税区都由地方政府主导,设立区域管理委员会,相应的不同保税港区出台各自的管理条例。

[2]杨建文、陆军荣:《中国保税港区:创新与发展》,上海社会科学院出版社2008年版。

[3]就大陆而言,进口货物大概有三种税:关税、进口增值税和消费税。

[4]《香港自由港建设中的基本经验》,http://www.port.org.cn/info/200806/108983.htm。

[5]刘品安:《珠澳合作开发横琴岛的若干思考》,http://www.gdass.gov.cn/2010/0430/116.html。

[6]中新双方合资设立园区开发有限公司,中方有中粮、中远、中化、华能等14家国内大型企业集团,新方财团由新加坡政府控股公司、有实力的私人公司和一些著名跨国公司联合组成。

[7]李鸿阶、单玉丽:《关于加快推进平潭综合实验区建设的若干建议》,《亚太经济》2010年第3期。

(责任编辑 胡石青)