

深化苏州自贸片区和园区综合保税区统筹联动发展的对策思考

王 俊

工业园区综保区作为苏州自贸片区的核心组成部分，海关特殊监管区域的物流、加工、制造、货物监管及贸易便利化改革创新一旦覆盖到自贸试验区，有利于推动新业态、新模式、新需求发展；而苏州自贸片区的投资、服务、贸易、金融等创新内容注入综保区，则有利于促进综保区转型发展。因此，苏州自贸片区和园区综合保税区统筹发展意义重大。但目前两者“统筹发展”仍面临一些困境，亟需加以解决。为此，本文作了专题研究。

苏州自贸片区与园区综合保税区统筹发展存在的不足与面临的困境

第一，综保区与自贸片区在开放度上的实际落差制约了统筹发展的水平。综保区曾是国内对外开放水平最高的区域，但随着“大胆试、大胆闯、自主改”的自贸片区在投资贸易便利化、事中事后监管改革、扩大服务贸易开放等主要领域的制度创新持续推进，自贸片区在整体开放水平上已经超过了综保区，特别是在服务贸易、离岸贸易等方面已经走在了综保区前面。与此同时，综保区因“围网卡口+电子账册”的管理形式导致区内外企业之间出现了明显的“监管强度倒挂”“通关效率倒挂”，凸显了综保区贸易便利化水平与自贸片区之间的差距。在国际国内市场发生深刻变化、国际分工调整越来越深入的背景下，综保区创新引领作用弱化、对新业态新项目吸引力不足、土地资源闲置等问题渐次暴露，总体呈现出发展迟缓的状态。

第二，“点”的突破居多而“面”的铺开不够是统筹发展中较为明显的问题。相对于苏州自贸片区已实现的 100 多项制度创新成果而言，“统筹发展”在复制推广先行先试成功经验方面存在较大不足。以区内外联动保税检测为例，这是真正全国首创的典型案列。其意义不仅仅是压缩了检测企业的时间成本和经营成本，更重要的是，园区乃至苏州可以借助保税检测业务的开展，实现检测机构集聚，形成检测标准的溢出效应，从而带动苏州制造业转型升级。但一年多以来，保税检测实践仍止步于第一个案列，“可复制、可推广”这一自贸试验区最大特色未能充分体现，制度创新的内在价值未能充分彰显。这其中固然有现行海关监管存在“被检测物品的物理状态不能发生变化”这一制度约束，但也反映出在“统筹发展”过程中更注重“破冰效应”，而忽视“复制推广”这一日常性、持续性、普遍性工作。

第三，“保税+”改革的举步维艰显示了统筹发展仍需着力解决“两张皮”的问题。以“保税+服务”方式促进综保区内研发、检测、设计、维修、物流等生产性服务业发展，是综保区高质量发展的方向。由于园区综保区自设立之初就以加工贸易为主，区内研发机构、检测机构、设计机构、维修机构等少之又少。因此“保税+服务”的改革试点只有跨越物理围网的界限，借助综保区外、自贸区内的企业力量才能得以实现。以保税维修为例，苏州已经率先迈出了“全球维修”的步伐，但后续拓展却无实质性成果。表面看是国家关于保税维修的产品目录过于陈旧，使苏州企业擅长又有市场需求的助听器、无人机等新兴产品的维修服务未能涵盖在其中，但也说明了综保区与自贸片区在改革探索中仍然存在比较明显的“两张皮”问题。如果二者携手，发挥“主动作为”精神，由综保区利用自贸片区先行先试机制，根据苏州制造业和维修业产业特色，主动提出完善国家相关目录的建议方案，“保税+”的改革探索一定会成为苏州生产性服务业快速发展的成功之路。

第四，一般纳税人资格试点亟待以自贸试验区的制度创新突破潜在适用困境。尽管全市已有 71 家企业参与试点一般纳税人资格试点，累计开具专票金额 155 亿元，税额 22.55 亿元，取得了一定成效。但在“双循环”新发展格局下，如何有效帮助企业利用好这一试点，仍是一个值得关注的问题。该项制度创新除了存在试点企业税费成本增加、保税结转业务受限、政策优惠效果不明显等常见问题外，还有一个更深层次的问题慢慢显现，即区内企业货

物如果选择内销将无法享受到中国所缔结的 19 个 FTA 原产地优惠关税，而区外企业则可以根据 FTA 原产地规则享受优惠关税待遇，由此造成的成本差异将对区内加工贸易转型升级产生不利影响。因为在现有制度下，货物的原产地证书在进入“一线”时就已提交给海关，后期无论是加工后内销还是长时间仓储后内销，企业都将面临进入“二线”时无法提供原产地证书。

深化苏州自贸片区与综合保税区统筹发展的政策建议

自贸片区和综保区作为改革开放的重要载体，既有相同的开放功能，更有差异化的政策试点重任。不能孤立地推进二者建设，应当重视政策叠加效应的挖掘。从长远看，自贸片区与综保区统筹发展，不应局限于苏州工业园区范围内，更应该是自贸片区与全市 6 个综保区统筹发展。既要用自贸试验区先行先试的体制机制去突破综保区现有实践中对深化改革、扩大开放的制约，也要用综保区转型发展来落实自贸试验区在贸易投资便利化、贸易多元化等方面的先行先试成果。因此，建议着重做好以下工作：

第一，把促进综保区转型发展作为自贸片区先行先试的重要内容。以“综保区 21 条”为指导，结合自贸片区已有经验，探索园区综保区向“具有全球影响力和竞争力的加工制造中心、研发设计中心、物流分拨中心、检测维修中心、销售服务中心”转型发展。在综保区“腾笼换鸟”之际，积极引入研发、检测、销售服务等机构。同时，引导并支持区内企业探索生产性服务环节专业化发展，实现综保区高质量发展。此外，还要努力解决一般纳税人试点存在的共性问题，在国内法律规定不明确的情况下，探索根据《海关法》直接适用与区外企业基本一致的关税政策，包括优惠性原产地规则适用问题，从而放大综保区政策叠加效应。

第二，以区内外联动方式推进“保税+”全面试点。一方面，争取“区内外联动保税检测”的“增量扩面”。一是发挥苏州检测行业优势，鼓励更多行业、更多企业参与探索；二是研究突破现有监管制度中“保持物化状态”这一瓶颈的技术手段，消除海关监管的后顾之忧；三是根据各行业特点把已有保税检测的经验成熟化、标准化，形成通识化的区内外联动保税检测操作指南。另一方面，将“区内外联动”的“保税+”模式，从检测领域拓展到维修、研发、设计、融资租赁等生产性服务领域。积极向上争取，呼吁国家有关部门修改区外“保税维修产品目录”，并争取新目录落地，从而适应市场需求。此外，对综保区外自贸片区内的保税研发（如飞利浦医疗）成功经验加以复制推广，鼓励更多综保区外自贸片区内利用自贸试验区机制开展保税研发，从而推动苏州制造业转型升级。

第三，打造数字综保区以促进综保区与自贸片区深度融合。借鉴洋山特殊综保区做法，探索实施电子围网管理。一方面，在综保区内建设并完善一体化信息管理服务平台，通过多维度的摄像头、传感器、WMS 系统终端，将所采集的数据汇总到一体化信息管理服务平台，实现对综保区内货物、人员流向的实时追踪、自动管控，实现精准监管、智能监管。另一方面，探索在产业集中度高、新业态发展迅速、创新活跃的管理水平较高的产业园内开展试点，以现代化技术手段实现电子围网。这些物理围网之外的电子围网区域能在产业上直接对接自贸片区的各种制度创新，从而实现高端制造业和现代服务业创新发展。

第四，加大已有成功经验的“复制推广”。要从战略高度上充分认识“自贸试验区是苗圃不是盆景”这一根本要求，坚持以“复制推广”促进制度创新。只有高度重视“复制推广”工作，把先行先试的成功经验变成常态化、普遍化的实践，把更多的成功经验复制到综保区内，自贸试验区的价值才能充分彰显。首先，全面梳理 100 多项制度创新成果，分行业、分领域厘清已有制度创新在自贸片区、自贸区联动创新区、综保区复制推广的可行性，找出“面”的推广和“量”的增加的困难所在，有的放矢破解难题。其次，把“复制推广”效果做为评估自贸片区改革实践的重要指标，以复制推广的效果倒逼制度创新的质量，实现自贸片区与综保区统筹发展。