●朱钟棣　　益　智

关于在外高桥保税区内开展特殊金融业务活动的思考

自1992年3月9日上海市浦东外高桥保税区正式投入运营后，它就不断地向国际通行的“自由贸易区”标准迈进，努力使区内中外企业享有区内贸易自由、人员进出自由、货物进出自由、货币流通自由、货物储存自由的五大自由权益，产生了吸引外资的强大魅力。至1993年6月底，外高桥保税区内已批准的项目为456项，投资金额达139911万美元，其中外资项目311项，引进外资99359万美元。由于优惠的管理与税收政策，保税区内的中外资工商企业的业务已开展得颇具成效，同时对各种金融服务的需求也日渐增大。从1993年下半年开始，外高桥保税区管委会、上海财经大学世界经济系和保税区内部分银行就保税区内金融业务活动的状况进行了一番调研，发现区内银行所享受的保税区特殊政策之优惠与区内工商企业相比要大为逊色，同区外同级银行(支行)的政策环境和工作性质几乎毫无二致，一些银行界资深人士指出，外高桥保税区支行中的“保税区”的意义没有体现出，还不如更名为外高桥支行。区内银行还由于成立不久，设备建设和人员培训等方面尚有欠缺，与区外银行竞争并无明显优势。因此，保税区内的金融业务开展与蒸蒸日上的自由贸易活动未免不相适应，而自由贸易的进一步发展与完善灵活的金融服务又切切相关。为了避免日后这种不相称局面的延续，外高桥保税区内的金融管理必须作出相应改革。上海要恢复远东国际金融中心的地位，势必要开展与国际金融接轨的业务。国家外汇管理局在1994年2月初的一次会议上指出，上海的离岸金融业务可在各家银行分行水平上成片搞，谁有条件谁就上马。我们认为这个条件必须在实践中探索获得。外高桥保税区是中国对外开放的最大试验场，保税区内银行若能率先开展一些特殊金融业务，可为上海成为离岸金融中心积累有益经验。

一、外高桥保税区内银行竞争优势不明显之原因简析

外高桥保税区自封关运营之初就是以自由贸易区规范为标准的，而自由贸易区则不仅要求区内工商企业具有极大的特征区别于区外境内企业，享受相应的优惠政策，并且要求为之服务的区内金融机构亦有明显的特征区别于区外境内金融机构，唯有如此自由贸易区内的经济活动才会趋于规范。外高桥保税区内银行所欠缺的正是这一特殊性，其根源在于国家对外高桥保税区依然实行国内普通的金融管理政策，一方面按照自由贸易区的国际惯例放开了企业的手脚，另一方面却按老一套束缚了自由贸易区内金融机构的活动，这种不协调的作法势必会为日后区内经济的健康发展造成障碍。具体表现我们结合1991年8月1日批准至今仍适用的《上海浦东外高桥保税区外汇管理施行细则》(以下简称《细则》)展开论述。

1．保税区内外商品的流动管理与货币的流通管理不相配套。

《细则》第五条规定，保税区内从事生产、仓储和进出口等业务的企业之间保税货物的往来，均以外币计价，并通过银行结算。此项规定体现了保税区内主体企业所处的“境内关外”的特殊地位，同时也潜在地指出了区内金融服务所应具有的特殊性。

对于保税区内外商品流动的管理，《中华人民共和国海关对进出上海外高桥保税区货物、运输工具和个人携带物品的管理办法》（以下简称《办法》）按照自由贸易区的规范作了明确阐述。其中规定，从境外进入保税区供保税区内企业自用的机器设备、基建物资、生产用车辆和办公用品，为加工出口产品而进口的原材料、零部件等，供储存的转口货物，以及在保税区加工出口的产品免领进出口许可证，并免征关税和工商统一税；从国内非保税区运入保税区或从保税区运入国内非保税区的货物，视同进出口，并按照国家有关规定办理海关手续。以上规定充分体现了商品在保税区内外流动中所处的特殊优惠地位。

然而，对于保税区内外货币流通管理的政策却不相配套。《细则》第十九条规定，人民币、外汇票证、贵金属及其制成品可以进出保税区，若经保税区出入国境，则按国家对人民币、外汇票证、贵金属及其制成品出入国境的规定办理。很显然，该规定将保税区内的货币流通纳入了国内常规的金融管理轨道，使之仍处于"境内关内"的地位，与自由贸易的要求不相称。这是造成保税区内银行开展业务缺乏灵活性的根本原因。

2．区内企业银行帐户开立范围缺乏约束。

《细则》第九条规定，经国家外汇管理局上海分局批准，保税区内企业可向境内金融机构申请开立外汇帐户。此项规定与当前区内金融机构所处的"境内关内"的地位是相辅相成的，而且更加深了一种观念：保税区内银行同区外银行在性质与功能上是等同的。仔细分析一下，该规定同保税区封关运营之初因区内办公楼尚未竣工而同意企业在区内注册区外营业的做法似有相宜之处，但是随着保税区内商务楼的纷纷投入使用，国家明令区内注册企业必须回区内办公，因此有必要作出相应规定：区内企业一律在区内银行开户，这样做一方面扶植了区内银行，避免人为制造的竞争，另一方面又为保税区内银行独立地开展一些特殊金融业务打好基础，并且有助于理清金融管理头绪。

3．区内银行无优惠的营业政策。

保税区内的企业从表面上看享受到了自由贸易区的优惠政策，比如区内外商投资的生产性企业所得税税率仅为15%，且经营期10年以上者二年免三年减半，2000年前还免地方所得税，如果利润在区内再投资还有退税优惠。与此相比，保税区内的银行所受的待遇就相当少了。首先是没有特定明确的服务对象，据调查，保税区银行还要到浦西去拉客户；其次是缺乏应有的自由贸易区内优惠营业政策，经营成本与区外相同，无法向区内企业提供更优惠的金融服务，故而在客观上不能产生吸引区内客户的魅力。从区内企业的角度而言，它们无法获得优惠的银行服务，即在取得金融服务方面区内企业同区外企业是处于同一条水平线上的，所以保税区内企业实质上并未充分享受到自由贸易区的优惠待遇。因此，保税区内银行的政策应该相应地给予优惠。当然，这种优惠要与保税区内的货币金融管理改革配套进行。

二、保税区内特殊金融业务活动的内涵

保税区内银行目前的状况如不尽快改观将会影响保税区的进一步健康发展，而改变现状的唯一途径就是允许区内银行在保税区内开展一些与自由贸易区规范相对应的特殊金融业务活动。政府的有目的扶植在此意义重大。

所谓保税区内的特殊金融业务活动，是区别于国内常规金融活动和国际离岸金融业务活动而言的，是与目前保税区内特殊的金融服务对象——境内关外的居民——相适应的。

国内常规金融业务是指受国家金融法规管制，为本国居民提供的一系列金融服务，我国

境内关内的个人、法人都接受这类服务；国际离岸金融业务则是指在既不受货币发行国法令管制，也不受业务所在国法规管制的条件下，为非居民之间提供的国际借贷、投资、贸易结算、保险、证券及黄金买卖等一系列金融服务，服务对象仅限于非居民。居民的概念是指在某个国家或地区居住期限达1年以上者，否则为非居民。外高桥保税区封关运营不久，虽然其中注册的外商企业在我国居住期有相当部分还不满1年，但其注册经营期大都在10年以上，所以将它们视为我国居民较宜。然而，由于保税区内企业处于境内关外地位，因此它们的居民身份理所当然与国内居民有别。保税区内银行的客户对象今后应该限制于区内企业，换句话说，区内企业的帐户都必须开立在区内银行。以此为基础，区内银行便可开展区内特殊金融业务。所以，保税区内特殊金融业务应是指受我国保税区特殊金融法规调节、以区内企业为对象的一系列金融服务。

保税区内银行开展特殊金融业务的核心是设立自由贸易区货币单位帐户（Free Trade Zone Currency Unit，简称FTZCU）。由于保税区内的主干业务都按外币计价，所以，FTZCU帐户是一种外汇帐户。能够开立此项帐户的客户严格限制在保税区内企业，政府对银行经营该帐户下的业务给予政策性优惠，比如免交该帐户项下存款准备金，减免一定的银行所得税、营业税。使用FTZCU帐户的企业也相应地得到银行给予的优惠，从而增加了该帐户的吸引力。这样，保税区内银行的特殊地位才显现出来，达到与区内企业同步走的水平，而区内企业藉此也可得到更大的实惠。同时，一俟时机成熟，可以凭FTZCU业务的经验向规范的离岸金融业务进军。值得指出的是，目前在外高桥保税区开展离岸金融业务的时机还很不成熟，关键问题在于缺乏成规模的离岸客户，即没有一条稳定的离岸资金供需渠道，而在区内开展FTZCU业务则实际可行，还能大大提高区内银行的积极性。

三、保税区内特殊金融业务活动开展的步骤

保税区内特殊金融业务的开展特别需要政府的扶植，这里的扶植包含两个含义：一方面立法颁布一系列规章条例，使特区真正具有特殊功能；另一方面在经济上实行一些优惠政策，以便特区内的实体能够开发这些特殊功能。

1．保税区内特殊金融业务活动开展的基础工作。

如第一部分分析中所提到的，国家并未把保税区内的金融视为境内关外的特殊金融。这个误区很大，商品的流动与货币的流通在同一区域内应该对等。所以，建议有关管理部门将保税区与国内非保税地区（区外关内）的人民币、外汇票证和贵金属及其制品的流通按国家对这些物品出入国境的规定管理，而保税区与境外的货币流通则可视情形相对放宽管理，比如区内企业利用外资可排除在我国的外债规模之外，或者维持原状不变，以保证区内金融的相对独立性。

其次，建议颁布有关法令，规定在保税区内注册的企业外汇资金帐户一律开设在保税区内银行，使区内银行拥有一笔来源稳定可靠的外汇资金，为顺利开展FTZCU业务打下基础。

第三，施行有关优惠金融政策，营造保税区内宽松的金融环境。比如，可以考虑降低FTZCU存款的准备金率，减免FTZCU业务的所得税率，废除FTZCU存款证和汇票的印花税等，使开办FTZCU业务的区内银行与区内企业一样享受到实惠的特殊待遇，在存贷利率的制定上比区外银行更有竞争性，真正成为“保税区”内的银行。

2．外高桥保税区内银行的建设。

保税区与区外关内的金融管理相对隔离后，保税区内的银行经营也应具有相对独立性。目前保税区内已有7家中资银行的支行注册，暂时还没有外资银行，这7家区内银行的独立性应该以设立特殊的FTZCU帐户来实现。正如前面所指出，FTZCU帐户只办理保税区内企业的金融业务，施行相应的优惠政策，区内银行依靠该帐户同区外银行业务相隔离。同时，区内银行依然应保留普通外汇帐户，作为与区外银行的业务联络通道。另外，区内银行还可开立规范的离岸金融帐户（Asian Currency Unit，略作ACU），吸收相应的海外离岸客户，从事一些零星离岸业务，积累经验，为日后时机成熟开展大规模全方位离岸金融业务服务。ACU帐户的政策环境可与FTZCU帐户保持一致，区别在于客户的范围和帐户资金的投向。值得注意的是，FTZCU帐户、普通帐户和ACU帐户三者之间应严格分离，必要时的相互资金拨转也应有完善有效的监督机制。

3．保税区内银行成立同业公会的建议。

保税区内银行开展FTZCU业务后，在FTZCU帐户上的资金就与国内银行外汇帐户的资金隔离了，所以各家银行FTZCU帐户上的资金实力便有薄弱之虞；再者，FTZCU业务是游离于国内非保税区进行的，因而中央银行不应对其多加干涉，对该帐户存款提取的准备金率也可相应酌减，这虽然能降低FTZCU业务经营的成本，但却增加了经营风险。

解决上述两个问题的最佳途径之一是在保税区内银行之间成立同业公会，形成一个保税区内的银行同业市场，区内每家银行都是自愿申请成为同业公会的会员，会员之间达成较灵活优惠的资金拆借条款，以备随时调剂头寸。当保税区内一家经营FTZCU业务的银行发现其所吸收的存款不足时，就可向别的会员银行通过同业市场拆入资金，以履行其对FTZCU贷款的承诺。保税区内银行同业市场这种调剂清偿能力的作用，可使所有会员行在资产与负债的配合上有较大的回旋余地，无异于起着保税区内中央银行的职能。因此，保税区内银行同业公会为FTZCU业务安全廉价地开展提供了坚实的后盾。

4．保税区内银行FTZCU业务开展的建议性思路。

实行保税区内外金融管理的相对隔离措施后，保税区内银行便可着手开展FTZCU业务。由于规定区内企业都必须在区内银行开户，所以，FTZCU的启动资金之中大部分可从这些企业的注册资金中获得。至1993年6月底，外高桥保税区内三资企业的注册资金总额达18874.65万美元，投资总额达25310.25万美元，其中虽有一部分是机器设备厂房价值，但现汇数量也颇为可观。另外一部分启动资金可由区内银行的总行或管辖分行拨给，作为区内银行FTZCU帐户的自有资本金。

FTZCU帐户的负债对象拟定为：（1）区内企业的注册资金存款；（2）区内企业的日常周转资金存款；（3）区内企业利润存款，这些利润必须是经营保税区规定的业务所得；（4）区内企业的境外母公司投资存款；（5）区内银行同业拆入资金等。FTZCU帐户的资产对象建议为：（1）区内企业的进口信贷和出口信贷；（2）区内企业在区内追加投资所需贷款；（3）区内会员银行同业贷款等。此外，FTZCU还可提供适合领域内的表外业务，即赚取手续费的金融服务，如承兑、担保、承诺等。由于FTZCU帐户享受优惠待遇，因此必然能够吸引客户使用该帐户。但是，FTZCU帐户并未能覆盖区内企业的全部金融服务要求，故而仍旧需要使用普通外汇帐户同区外境内发生关系。

普通帐户上的资金流动受我国国内外汇管理法规调节。比如区内企业若要从区外境内采购原材料，它必须通过普通帐户将外汇划入关内，而不可由FTZCU直接与关内联系；反之

如果关内企业支付给区内企业一笔外汇或向其投资一笔外汇，应该先在普通帐户上落户，观察这笔外汇资金运行情况一段时间后，由区内银行同业公会决定是否能转到FTZCU帐户。此外，如果区内银行FTZCU帐户上盈余较多，还可通过普通帐户以渗漏方式贷给关内企业，这时国家可把这类贷款视为外债，按常规方式妥加管理利用。

区内银行设立ACU帐户的目的在于为开展离岸业务建立一个试验田。ACU帐户只吸收海外企业的存款，资产也投放于海外企业或国际银行。其政策优惠同FTZCU帐户一样，只是业务对象不同。ACU帐户的资金进入FTZCU帐户可少加或不加限制，同样，ACU帐户资金亦可渗漏到关内。

如果保税区内银行能够开展以FTZCU业务为核心的特殊金融活动，将为外高桥保税区迈向真正的自由贸易区作出有益尝试，同时也为上海建成离岸金融市场积累宝贵经验。

5．保税区内引进外资银行的设想。

保税区内银行开展特殊金融活动的同时，可以适时引进一批外资银行，使其在保税区内专营ACU离岸金融业务，称之为离岸外资银行，丰富保税区内金融中介的组成。但是由于目前在外高桥保税区开展离岸业务条件还不成熟，一般大型外资银行都不愿意涉足。因此，可以考虑引进一批中小型外资银行。

1990年9月8日中国人民银行颁布的《上海外资中外合资金融机构管理办法》中规定，申请设立外资银行分行应具备下列条件：在中国境内设立代表机构3年以上；申请设立外资银行分行前一年年末资产总额在200亿美元以上；其所在国或者地区有完善的金融监督制度。此项规定对于上海地区有计划地引进一批高质量的外资银行意义重大，但是对于外高桥保税区是否也适用则值得商榷。

外高桥保税区内要开展一些特殊金融业务，引进外资银行的益处非常大，至于如何引进的关键依然在于政府的政策。如果在外高桥保税区内设立的外资银行要求符合在上海浦西或陆家嘴设立的标准，那么保税区目前的竞争力就差很多。所以是否可以考虑放松一些限制，比如若在外高桥保税区内设立外资分行，资产总额在50亿美元以上即可，并可免去在上海设立代表处3年的限制。这样便能引起香港、新加坡及东南亚一带资产总额在50亿美元至200亿美元之间的中小型银行的兴趣，使之出于占领中国金融市场份额的动机在保税区内开展一些盈利菲薄的先锋业务。由于限制了这些银行只能在区内开展ACU业务，那些申请注册的外资银行必定在本土国有离岸金融业务的经验，并且还能带来一批离岸客户，对于推动保税区内中资银行探索离岸金融业务的经验一定是利多弊少。外资银行在保税区内落户后，也可加入区内银行同业公会，增强相互间的业务联系。

上海要尽快建成国际经济、金融和贸易中心，政府的能动作用意义重大。浦东是上海改革开放的特区，外高桥保税区则是浦东的特区，可谓“特中特”，这里施行开放度较大的政策最易被国家、人民接受，所以我们应该充分发挥外高桥保税区的优势，在原有优惠政策的基础上再根据实践中的经验和需要实行针对性较强的相宜优惠措施。外高桥保税区内银行所面临的一系列问题十分迫切，如果能放权让利，使之能够开展一些符合自由贸易区要求的特殊金融业务活动，不仅能活跃保税区内金融，繁荣保税区的经济，而且对上海建成远东的国际金融中心不啻为一大贡献。