

中国文化保税区的發展路径

刘吉发,马孝勇

(长安大学 政治与行政学院,陕西 西安 710064)

摘要:文化保税区在文化大发展大繁荣的时代号召下应时而生,开始了“摸着石头过河”的实践探索,并呈现出集中分布下的快速发展、“国中国”模式下的地方主导、行政化管理下的功能趋同等特征。基于保税区贸易自由化转型的行业背景,从全国统筹、多元驱动、区域联动和产业升级4个维度探索我国文化保税区的发展之路。

关键词:文化振兴;文化产业;保税区转型;文化保税区;产业结构;功能定位;文化经济一体化

中图分类号:G122

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2014)02-0042-05

自2011年11月中国首个文化保税区——“上海外高桥国家对外文化贸易基地”成立以来,各地“先试先行”的实践探索也顺次推进。目前,文化保税区作为文化经济化的新范式,尚处于地方政府各自为阵的试水阶段。笔者通过对中国保税区转型发展实践的梳理比较,必将在宏观的顶端设计和微观的实践运营等方面为文化保税区建设提供有益借鉴。

一、文化保税区的行业背景

中国文化保税区产生于保税区转型的行业背景之下,两者一脉相承的“母子”关系,使其具有发展上的共性,这也决定了文化保税区的发展离不开保税区转型这一行业背景。中国保税区在二十多年的发展中经历了新建与初步发展—快速发展与功能成熟—战略调整与体制转型3个发展阶段,形成了贸易型、综合型、加工出口型和物流型等多种范式,基本实现了“改善我国投资的软环境,特别是利用海

关保税的独特条件,最大限度地利用国外资金、技术,发展外向型经济,使保税区真正成为开放型经济的新的增长点,带动区域经济发展”^[1]的目标。但随着世界经济一体化趋势加强^[2],国际贸易方式和生产组织方式都产生了巨大的变革,保税区的外部产业生态急剧变化,加之在二十多年的实践发展中,保税区发展也存在着贸易限制很多^[3]、管理体制低效率、发展后劲不足^[4]、产业布局低端化等“内患”,与外部环境的变化一起把保税区推向了贸易自由化的转型之路,构成了中国文化保税区发展的行业背景。在此期间,保税区将逐渐实现四大转变,以实现从类自由贸易区向自由贸易区的质变。

第一,数量规模将从地方自主向全国统筹转变。保税区成立之初,地方政府出于地方经济的扩张^[5]考虑,希望通过保税区获得比特区还要特别的政策,以产生政策的漏斗效益,带动区域经济的发展,一时间保税区成为地方发展的香饽饽,致使保税区饱和程度均达到了80%以上,过度饱和的状态不仅不利于现在发展,更不利于转型的成功^[6],而且绝大多数

收稿日期:2014-01-20

基金项目:教育部人文社会科学研究规划基金项目(10YJA630098);中央高校基本科研业务费专项资金项目(2014G6111004)

作者简介:刘吉发(1960-),男,陕西商洛人,教授。

保税区都依东部海港而建,形成了保税区“东多西少”的非均衡现象。同时,在保税区的综合管理上,既没有国家层面的法律依据,也没有全国统一的管理机制,形成了国内各保税区单独发展、“散沙化”管理的发展状态。因此在保税区的转型过程中,必须要实现国家层面的宏观统筹:一是要出台与保税区相关的法律制度,为保税区的建立、运行提供法律依据,以法律形式保证体制调整的顺利进行^[2];二是对全国保税区的数量进行宏观统筹,中央紧收保税区建立的行政审批权,暂时放缓新保税区的审批速度,将重点放在现有保税区的功能转型上;三是统筹保税区的地域分布,严控东部地区保税区的建立,鼓励中、西部地区依靠内陆港、内河港、航空港等地利之便,借西部开发、中部崛起之利,建立保税区,以逐渐改变保税区地域分布上的“东倾”现象。

第二,功能定位将从一元发展向多轮驱动转变。保税区成立初期,主要通过国际贸易,满足国际市场的外需来实现发展,对国内市场需求较少。然而,近年来在国际金融危机的影响下,国际需求锐减,保税区的出口拉动效应明显减弱,迫使其调整发展战略,“从以外需驱动为主转为‘内外需双驱动’。充分发挥‘保税仓储展示’功能和‘保税滞后纳税’的政策优势,加快发展进口贸易和内需型产业,增强自身经济发展稳定性”^[7]。同时,保税区在过去的发展中以货物贸易为主,而当前的服务贸易已占全球贸易总额的约20%,成为国际贸易新的增长极,单一依靠货物贸易的发展模式使保税区的发展难以为继,因此保税区要实现从货物贸易为主,向货物贸易、服务贸易并重转变^[8],在做实货物贸易的基础上,着力推进金融服务、商贸服务、航运服务、文化服务、专业服务和社会服务等。

第三,发展空间将从封闭内敛向开放联动转变。中国的保税区基本上都依海港而建,形成“前港后区”的布局,但“港区分离”的设区原则,使保税区不能形成一个对内地封闭、对境外开放的区域,保税区功能的发挥不能以港口功能作为依托^[9],而且增加了保税区与港口之间的协调难度,减少了货物流通的便利程度。实现转型中的港区联动和港区一体化是现实所趋,也是自由贸易港区的雏形,“港区联动”就是要实现保税区功能与港口功能的有机结合,推进港口与保税区的功能联动、信息联动和营运联动,形成港口与保税区的良性互动^[10],最大程度地简化港口与保税区之间的手续,实现港口和保税区之间的一站式服务,打造港区货物流通的绿色通

道。此外,中国保税区都采取“单打独斗”的发展方式,各保税区之间基本没有横向合作,更谈不上功能联动,而在全中国保税区体系基本形成的今天,这种独立式的发展不仅会形成资源浪费,而且在一定程度上会形成地方经济的保护主义,削弱保税区对周边区域的辐射作用。

第四,产业结构将从低端分布向高端布局转变。中国保税区虽已具备较成熟的国际贸易、出口加工和仓储物流的功能定位,但其核心业务依然局限于实物贸易和产品加工,高新技术产业和服务业则被边缘化,这种低端化的业务结构已难以适应经济现代化的进程,进行产业升级和功能转型已是弦上之箭。一是要把保税区的政策区位优势与发展现代服务业结合起来^[11],利用保税区在国际贸易、现代物流、出口加工等方面的优势和经验,大力发展金融贸易服务、中介服务、文化传媒等现代服务业;二是着力打造高新技术产业引领示范区,不仅要利用国际高端产业资源,培育一批产业技术领先、市场成长快速、综合效应显著的新兴高科技产业,打造具有开放特色的高新技术产业孵化基地^[7],还要利用现代高新科技提升传统加工贸易的产业技术,使老产业焕发新活力,同时利用现代网络技术和虚拟交易平台技术,开展中远期电子合约交易,与保税区已有的现货交易一起构成专业的保税交易市场;三是提升保税区物流功能,依托保税区政策和区位优势,在传统仓储业务的基础上开展货代船代、第四方物流服务等业务,挖掘保税区的口岸功能,将其打造成国际物流功能区。

二、文化保税区的发展特征

文化保税区就是将保税区享有的免税、免证、保税政策^[12]扩展到文化领域,并根据文化产品的存储、展示、交易、创意、设计、生产等特点,运用保税区的特殊政策,进行政策资源整合和制度创新,形成适应文化产品生产规律、促进文化对外贸易发展的专门保税形态。这实际上是文化贸易综合保税区,一方面,它集保税港区、保税加工区、保税物流区、保税出口区等功能为一体,基本涵盖了文化加工、贸易、物流、仓储、展览展示等业务类型的综合性保税园区;另一方面,文化保税区是在文化贸易的环节中产生的,没有文化贸易,文化保税区就无从谈起。自2011年以来,上海外高桥国家对外文化贸易基地、北京国际文化贸易服务中心、北京大山子文化保税

中心和陕西国际文化贸易基地相继成立,开启了文化保税区的实践先河,成为中国文化“走出去”和深化对外开放下的特色化产物。综合比较,中国文化保税区的建立具有如下共性。

第一,集中分布下的快速发展。由于中国东中西部地区在经济基础、交通条件等方面的差异,致使文化保税区呈现出空间分布上“东多西少”的非均衡化,在已建立的四大文化保税区中,仅陕西国际文化贸易基地位于经济欠发达的西部地区,其余3个均处于东部发达地区,这与中国保税区的地域布局相类似,而且这种非均衡的程度将随着国内文化保税区数量的增加而不断加剧。同时,在文化经济成为区域发展的制高点和经济增长新引擎的时代背景下,各地将文化保税区作为提升区域文化软实力的突破口和助推器,纷纷筹划、建立文化保税区,短短的两年时间里,中国先后有4个大型文化保税区成立,且都采取边建设边运营的方式。

第二,“园中园”模式下的地方主导。为了充分利用中国保税区已有发展成果,减少文化保税区建立的障碍和成本,上海外高桥国家对外文化贸易基地、北京国际文化贸易服务中心和陕西国际文化贸易基地都采取“园中园”的形式建立,即在成熟的保税园区中建立文化保税功能区,以充分利用保税区完备的基础设施、物流网络、管理机制等,实现文化保税区的“轻松”起步。同时,由于文化保税区的发展在国家层面既缺少宏观的统筹规划,也缺少法律制度上的顶端设计和管理机构上的全国统一,致使文化保税区的规划发展出现了地方化倾向,已有的文化保税区大都由地方政府机构单独或与企业联合建设,在发展上大都采取“单打独斗”的形式发展,在管理上大都采取自主管理,从建立到运营管理、发展规划都呈现出地方主导、独立分散的态势。

第三,行政化管理下的功能趋同。由于大部分文化保税区都由地方政府(或其派出机构)以“园中园”的方式建立,故在管理模式上也与保税区行政方式的管理方式相类似,即在保税区管委会的行政管理主导下,驻区机构进行各专项事务管理,保税区开发或管理公司对基础设施和日常经营进行管理的多元管理模式,其中保税区管委会起主导地位,是多元管理主体中的主体。同时,在保税区功能综合化的改革趋向下,四大文化保税区均将自身定位为文化综合保税区,基本都涵盖了文化加工、文化仓储、文化展览展示、文化贸易等主流功能板块,并逐步强化其在文化原创、文化创意、文化科技、文化企业集

聚等方面的发展。

经过两年多的建设探索和营运实践,中国文化保税区在文化振兴和文化贸易上的引领作用和示范效应逐步凸显,在税费减免、产业集聚、对外出口等方面的效益不断显现。文化保税区不仅通过关税、增值税、消费税免除、所得税减免、出口退税等税费优惠措施,有力地撬动了文化贸易的发展,还吸引大批国内外优秀文化企业入驻保税园区,形成文化产业集聚发展的规模效益,拓展了文化的产业化链条,特别是,依托国内文化企业、品牌的整合和国际市场的组团营销和整体推介,逐步形成“中国文化‘走出去’的集团军”^[13],将有力地推动中国文化走出国门。但通过文化保税区的发展特征,我们也不难发现其从产生到发展都存在诸多弊端,主要表现为地域分布上的非均衡化,即集中分布在东部发达地区,中西部地区文化保税区的发展数量和速度都相对滞后;发展管理上的零散化,即当下文化保税区的发展依旧是地方政府主导,既缺乏各保税区之间必要的协同发展,没有整体上的宏观管理;港区协同上的缺乏,即港口对文化保税区发展的助推作用没有很好展现,港口与保税区之间的流通手续不够简便,两者的发展缺乏必要的协同互动;发展动力上的政策依赖,即文化保税区在发展上对优惠政策存在较大依赖,依靠政策优势而获取发展优势,市场驱动作用在其发展中表现不明显;功能定位上的雷同,即各文化保税区在发展规划和功能板块划分上都基本相似,既没有突出自身的特色,也没有发挥当地的优势,创新性不够。

三、文化保税区的发展路径

第一,全国布局的统筹发展。由于缺少国家层面的统筹,保税区在发展之初呈现出发展分散、地域失衡、法制缺失和管理低效等问题。文化保税区的发展应该吸取保税区发展的前车之鉴,做好4个方面的统筹:一是统筹地域分布,由于中国东、中、西部地区经济、文化、交通等方面的发展差异,文化保税区必然会出现“东热西冷”的局面,因此要统筹文化保税区的国内布局,适度冷却东部地区建立文化保税区的热情,而在政策、税收、财政扶持等方面给予中西部地区更大优惠,以鼓励中西部有条件的省份探索和建立文化保税区;二是统筹发展速度,近年来,无论是国家层面还是地区层面均纷纷提出了文化振兴的口号,而文化保税区作为繁荣文化经济的

助推器,必将在未来几年迎来建设的高潮,形成遍地开花的局面,这既不适于“先试先行”的发展模式,也容易引起发展上的盲目和混乱,因此中央要完善文化保税区审批的流程,抓紧文化保税区设立的审批权限,严控文化保税区的建设速度;三是统筹法律建设,无论是文化保税区的建立还是运行、改革都需要法律的规范,在发展文化保税区时要一改保税区发展无法可依的尴尬,出台国家层面的文化保税区建设与管理的法规、制度,如出台《文化保税区管理暂行办法》等,使文化保税区的发展有法可依,有规可循;四是统筹运营管理,保税区的发展以地方政府为主导,所以在管理机制上也是“五花八门”,效率不高,文化保税区的管理要全国统筹,可以建立文化保税区管理监督机构,专门负责全国文化保税区设立、运营管理,并借鉴保税区“一线放开、二线管住、区内自由”的管理范式,统一各文化保税区的管理模式,并在此基础上进行管理体制上的去行政化和贸易程序上的高便捷性。

第二,多元驱动的综合发展。保税区在发展之中形成了重外需、轻内需,重产品交易、轻服务贸易,重政策驱动、轻市场推动的发展格局,导致后续发展的动力不足,被边缘化趋势日益明显。因此在文化保税区的发展中一定要做好3个结合:一是内需与外需相结合,文化保税区设立的初衷之一就是依靠国外市场、做大国际文化贸易,因此要使外需成为文化保税区发展的重要拉动,但仅仅依靠国际市场会增加文化保税区的发展风险,丢失巨大的国内市场,且国内文化需求不断扩大,市场前景广阔,因此文化保税区在政策制定、产业布局、功能划分上都要立足国内国外两个市场,针对国内外的不同实情,提供不同的产品和服务供给;二是产品交易与服务贸易相结合,传统的产品交易是保税区贸易的主要内容,但由于服务贸易的迅速崛起和文化本身的人文属性与社会属性,都把无形的文化服务贸易纳入保税范围,文化保税区的发展应将做大文化产品贸易与做强文化服务贸易相结合,坚持产品贸易和服务贸易“两条腿走路”,尤其是要做好文化娱乐服务和精神文化产品的提供;三是政策推动和市场驱动相结合,保税区本来就是“文化特区”,依靠政策优势而获取竞争优势,这样往往使保税区的发展产生对政策依赖的惯性,而弱化市场的驱动作用,难以实现持续发展,文化保税区在发展中要坚持以市场驱动为主、政策推动为辅的发展思路,即在必要的政策优惠基础上,在其管理、发展中按市场规则运行,并建立文化

保税区考核淘汰制度,通过竞争实现持续发展。

第三,区域联动的协同发展。“港区联动”和“区区协作”是保税区转型发展的关键内容和重要举措,也是对自由贸易区发展的经验借鉴。文化保税区在发展之初就要做好区域联动的协同发展。一是以港兴区,以区带港,毗邻港口建区,是中国文化保税区发展的现实趋势,在已建立的4个文化保税区内,3个就位于港口(航空港、内陆港、海港),具备“前港后区”和“港区联动”的区位优势,实现“港区联动”就要做到三位一体:规划一体化,在保税区和港口的中长期规划中要实现两者的统筹规划,将文化保税区与部分集装箱码头地理相联接,便利港区之间的货物流通;管理一体化,将港口的部分作业区域或码头划入文化保税区,或者港口与保税区下属的公司相互参股联营,继续实行统一的港务管理^[14];物流服务一体化,文化保税区的保税物流与港口进出口物流在很大程度上存在功能的重叠,建立港区之间一站式的物流体系,最大程度实现港区货物流通的便捷化;二是以区促区,共赢发展,从中国保税区大都是“单打独斗”的经营模式来看,保税区相互之间基本没有横向上的业务合作,文化保税区的发展在全国统筹的前提下,要强化省内外文化保税区之间的业务合作,尤其要增强文化保税区之间在保税物流上的协作,最终建立全国覆盖的文化保税物流网,实现文化保税区之间在仓储、物流、展览展示等方面的灵活合作。

第四,产业升级的创新发展。产业定位不仅关系到保税区的业务类型,而且也关系到保税区未来发展的潜能。在产业融合的时代趋势下,文化发展越来越强调特色化、创意化和科技化,文化保税区在产业和功能定位上都应与文化发展的产业趋向相契合。一是特色立区,“特色是立区之本”^[15],已建立的文化保税区基本上都涵盖了文化贸易、文化加工、文化展览展示、文化仓储这四大业务,但其特色不明显,文化保税区应在做好基本业务的基础上,根据当地文化产业的发展强项、资源禀赋优势和地区发展战略,培育文化保税区的特色产业,实现“一区一特色”的发展;二是创新强区,创意是文化产业的核心原动力,建议在文化保税园中设立文化创意区,形成文化创意企业的产业集聚,同时打造文化创意交易平台,提供国内外文化创意的保税交易服务,同时鼓励文化原创,在文化保税区内建立文化创意研究中心,通过吸引文化创意人才、利用文化原创平台,不断提升保税区的文化原创能力;三是科技兴区,增强

文化与科技的融合,通过文化保税区与国内外高新技术企业、省内外高新技术开发区的战略合作,将现代高新科学技术不断融入文化创意、文化仓储、文化加工、文化展览展示、文化贸易甚至是文化保税区的运营管理之中,同时,通过政策和税费优惠,吸引文化科技企业入驻园区,不断完善文化科技产业链,实现以科技兴文化、以文化促科技的互动发展。

四、结 语

在世界经济全球化、文化经济一体化的宏观背景下,文化保税区作为中国应对国际经济竞争和西方文化输出的实践举措,肩负着助推文化产业发展,实现中华文化“走出去”的时代使命。然而,作为文化发展试验田的文化保税区,目前仍处于初步探索阶段,任重而道远。对文化保税区母体——保税区向自由贸易区转型的既定趋势分析,将为文化保税区这—个性主体在顶端设计、中层规划和实践运行等方面提供有益借鉴,实现文化保税区的精彩起步。

参考文献:

- [1] 仇燕苹,宜昌勇. 国外自由贸易区的发展对我国保税区转型的启示[J]. 云南财贸学院学报:社会科学版, 2007(22):25-27.
- [2] 周娜,杨明华. 谈我国从保税区向自由贸易区的转型问题[J]. 当代经济,2007(2):90-91.

- [3] 将肃. 中国保税区转型[J]. 中国经贸,2004(9):65-67.
- [4] 张世坤. 保税区向自由贸易区转型的模式研究[D]. 大连:大连理工大学,2004.
- [5] 孙秀君. 保税区转型已是时不我待[N]. 证券日报, 2006-03-26(C01).
- [6] 夏勃,周泽萱. 我国保税区转型为自由贸易区的模式分析:以深圳福田保税区为案例[J]. 中国市场,2011(18):204-205.
- [7] 郁伟年. 保税区转型发展探索[J]. 宁波经济:三江论坛,2009(8):6-8.
- [8] 许鲁光. 从上海自贸区成立看深圳保税区转型升级[J]. 南方论丛,2013(12):50-54.
- [9] 杨明华. 我国保税区向自由贸易区转型研究[J]. 学海,2008(19):201-204.
- [10] 祝晶. 对我国保税区向自由贸易区转型的研究[J]. 经济研究导刊,2013(9):272-273.
- [11] 胡海波. 关于加快保税区转型升级的初步设想[J]. 上海海关高等专科学校学报,2006(8):25-31.
- [12] 李—冰. 解读我国首个空港保税区[J]. 中国税务, 2009(11):31-32.
- [13] 孙丽萍,许晓青. 促中国文化“走出去”的“试验田”[N]. 新华每日电讯,2013-04-13(7).
- [14] 赵韬. 我国保税区转型管理体制与绩效评价分析[J]. 中国证券期货,2011(19):58-59.
- [15] 范志刚,杨新华. 我国保税区转型途径与模式探索[J]. 特区经济,2004(22):21-24.

Evolutionary route for China's cultural bonded area

LIU Ji-fa, MA Xiao-yong

(School of Politics and Administration, Chang'an University, Xi'an 710064, Shaanxi, China)

Abstract: Cultural bonded area, as a practical product with Chinese characteristics, came out under the call of cultural development and prosperity, starting with the “crossing the river by feeling the stones” practical exploration, and showing the features of a rapid development under the concentrated distribution, the local dominance under the “park in the park mode”, and functional convergence under the administrative management. Based on the industry background of transformation of trade liberalization in bonded area, this paper explores China's evolutionary route of cultural bonded area from four dimensions, national co-ordination, diversity-driven, regional linkage and industrial upgrading.

Key words: cultural revitalization; cultural industry; transformation of bonded area; cultural bonded area; industrial structure; functional orientation; cultural and economic integration