

当代中国学术文库



中国（上海）自由贸易试验区 制度解读与展望

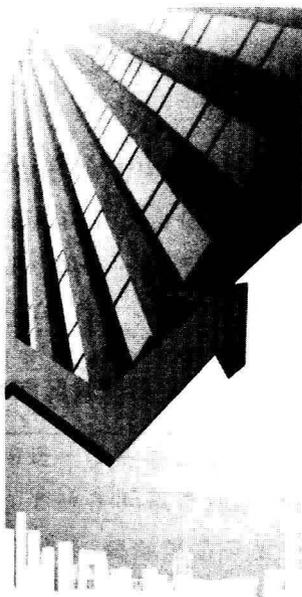
贺伟跃等◎编著

 经济日报 出版社

作者简介

贺伟跃 中共上海市委党校第五分校（上海市经济管理干部学院）副教授，法学教研部主任。负责本书第二章、第七章与附录部分的撰写。

当 代 中 国 学 术 文 库



中国（上海）自由贸易试验区 制度解读与展望

贺伟跃 陈 虎 吴志明 孙爱平 刘芳雄◎编著

 经济日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国 (上海) 自由贸易试验区制度解读与展望 / 贺伟跃等编著. —北京: 经济日报出版社, 2015. 7

ISBN 978 - 7 - 80257 - 846 - 3

I. ①中… II. ①贺… III. ①自由贸易区—经济发展—研究—上海市 IV. ①F752. 851

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 161283 号

中国 (上海) 自由贸易试验区制度解读与展望

编 著	贺伟跃等
责任编辑	赵 灿
责任校对	张明明
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市西城区右安门内大街 65 号 (邮政编码: 100054)
电 话	010 - 63567960 (编辑部) 63516959 (发行部)
网 址	www. edpbook. com. cn
E - mail	edpbook@126. com
经 销	全国新华书店
印 刷	北京天正元印务有限公司
开 本	1/16
印 张	16. 5
字 数	296 千字
版 次	2015 年 7 月第一版
印 次	2015 年 7 月第一次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 80257 - 846 - 3
定 价	49. 00 元

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

中共上海市委党校第五分校（上海市经济管理干部学院）
2015年度课题《中国（上海）自贸区法律监管模式研究》（课
题编号：2015KT-YB04）。

序

2013年9月29日,中国(上海)自由贸易试验区正式挂牌成立。上海自贸区的成立,顺应了经济全球化和贸易投资自由化的发展趋势,既是中国提高开放型经济水平的重要组成部分,更是中国新一轮开放倒逼改革,以深化对外开放战略、构建经济增长新框架的重要战略举措。

在其运行至今的这段时间里,上海自贸区致力于加快政府职能转变、促进投资领域开放、推进贸易发展方式转变、深化金融领域的开放创新以及完善法制领域的制度保障,体现了中国政府进一步实施自由贸易发展战略的导向。

当前,WTO受到严峻挑战,多边谈判举步维艰。放眼全球,国际贸易规则的谈判,已由贸易领域向投资领域扩展,国际贸易和投资规则正呈现出多管齐下的态势:在多边体制领域,WTO正在推动以《国际服务贸易协定》(TISA)为代表的复边谈判;在区域协定领域,欧美等国正在推动以TTP和TTIP为代表的区域自由贸易协定;在双边协定领域,以美国2012年双边投资协定(BIT)范本为主导的高标准投资协定正在进行谈判。可以说,新的、高标准的贸易投资规则正在形成之中。显然,中国需对此未雨绸缪。事实上,上海自贸区就是为中国参与高标准的国际投资和贸易规则制定提供先试先行的制度创新。为建成与国际投资、贸易通行规则相衔接的基本制度框架,自贸区一直在投资、贸易、金融和行政等方面按国际化和法治化要求来完善营商环境,探索实行适应开放型市场经济的法律法规体系正在逐步推进。

为了满足广大关心、支持上海自贸区建设的各界人士对自贸区法律法规的了解和学习要求,中共上海市委党校第五分校(上海市经济管理干部学院)法学教研部撰写了本书,供大家参阅。

樊鹏

中共上海市委党校第五分校校长

目 录

CONTENTS

第一章 自贸区概述	1
第一节 世界范围内自贸区的发展现状 1	
一、自由贸易区的历史发展 1	
二、自由贸易区的比较 3	
第二节 上海自贸区的产生 9	
一、上海自贸区产生的时代背景 9	
二、上海自贸区产生的过程 12	
三、上海自贸区四项重大使命 19	
第二章 上海自贸区的法制架构	23
第一节 概述 23	
一、上海自贸区的法制化进程 23	
二、上海自贸区法制位阶分类 24	
三、上海自贸区法制架构存在的问题 27	
第二节 中国(上海)自由贸易试验区条例 28	
一、《自贸区条例》的立法背景 28	
二、《自贸区条例》的立法宗旨 30	
三、《自贸区条例》的主要内容 30	
四、《自贸区条例》存在的问题 32	
第三节 中央部门规章及行政性文件 33	
一、国家工商总局 33	
二、交通运输部 33	

三、国家质量监督检验检疫总局 34

四、银监会 34

五、保监会 34

六、文化部 35

七、证监会 36

八、海关总署 36

九、人民银行 38

十、工业和信息化部 38

十一、司法部 39

十二、国家旅游局 39

十三、财政部 40

十四、国家濒管办 41

十五、国家林业局 41

十六、国家税务总局 41

第四节 《中国(上海)自由贸易试验区管理办法》及配套措施 42

一、《中国(上海)自由贸易试验区管理办法》 42

二、《管理办法》的配套措施 44

第三章 扩大投资领域的开放 48

第一节 我国外资利用现状与外资立法面临的新挑战 48

一、外资利用现状 48

二、我国外资利用存在的突出问题 49

三、我国外商投资立法面临的形势变化 50

第二节 上海自贸区扩大投资领域开放的制度创新 52

一、《总体方案》的目标与任务 52

二、扩大投资领域的开放 53

三、实施“负面清单”管理模式 55

四、构筑对外投资服务促进体系 67

五、原有外资审批体制带来的革命性改变 72

第三节 外资开放领域制度创新的评析 75

一、“负面清单”模式是我国深化改革的突破口 75

二、负面清单的管理难点与挑战 76

三、“负面清单”尚需解决的问题	78
四、外商投资管理体制改革的总体思路	79
第四章 推进贸易发展方式的转变	89
第一节 我国对外贸易法律制度的现状与问题	89
一、我国对外贸易法律制度现状	89
二、我国对外贸易法律制度存在的问题	95
第二节 上海自贸区推进贸易发展方式转变的制度创新	97
一、创新监管服务模式	97
二、实施促进贸易的税收政策	101
三、进一步扩大开放服务贸易	101
第三节 贸易发展方式转变领域制度创新的评析	103
一、创新监管服务模式有利于促进贸易便利化	103
二、扩大服务业的开放有助于提升我国的国际经贸竞争力	106
第五章 深化金融领域的开放创新	111
第一节 我国现行金融管理体制的现状与问题	111
第二节 上海自贸区金融领域的制度创新	115
一、金融改革基本框架的初步建立	115
二、自由贸易账户系统的建立	116
三、资本项目可兑换	119
第三节 上海自贸区金融开放领域制度创新的评析	121
一、上海自贸区金改的成绩	121
二、上海自贸区金改需进一步努力的方面	124
第六章 加快政府职能的转变	130
第一节 现行政府管理体制的现状与问题	130
一、政府与市场关系概述	130
二、当前中国政府管理体制存在的问题	131
三、政府管理体制不畅引发的后果	133
第二节 上海自贸区加快政府职能转变的制度创新	134
一、自贸区建设的核心任务是政府职能转变与创新	134

二、制度创新的具体内容	135
第三节 政府职能转变领域制度创新的评析	142
一、上海自贸区政府职能转变中尚存的问题	142
二、上海自贸区进一步推进政府职能转变应遵循的原则	145
三、进一步明晰政府职权的四个向度	145
四、上海自贸区中政府应有的作为	149
第七章 营造相应的税收制度环境	152
第一节 现行税制的状况与问题	152
一、中国“入世”十余年来税制改革的成就	152
二、现行税制存在的问题	157
三、现行税制不利于经济发展方式转变	158
第二节 上海自贸区税制领域的制度创新	161
一、实体法领域的创新	162
二、程序法领域的创新	165
三、上海自贸区税收新政探索	167
第三节 对上海自贸区税制领域制度创新的评析	169
一、对上海自贸区税收政策的评价	169
二、上海自贸区税改应遵循的原则	172
三、上海自贸区税制进一步变革之道	174
附录一 自贸区主要法律法规	181
附录二 国务院关于推广中国(上海)自由贸易试验区可复制改革试点经验的通知	209
附录三 进一步深化上海自由贸易试验区改革开放方案	213
附录四 自贸区暂缓实施法律法规节选	220
主要参考文献	248
后 记	251

第一章

自贸区概述

第一节 世界范围内自贸区的发展现状

一、自由贸易区的历史发展

一般而言,自由贸易区分为两种类型。一类是指两个或两个以上国家或地区通过签署协定,在 WTO 最惠国待遇基础上,相互进一步开放市场,分阶段取消绝大部分货物的关税和非关税壁垒,在服务业领域改善市场准入条件,实现贸易和投资的自由化,从而形成涵盖所有成员全部关税领土的“大区”。如:北美自由贸易区、美洲自由贸易区、中欧自由贸易区、中国与东盟自由贸易区等。另一类是指一个国家或单独关税区内设立的用栅栏隔离、置于海关管辖之外的特殊经济区域,区内允许外国船舶自由进出,外国货物免税进口,取消对进口货物的配额管制。如:巴拿马科隆自由贸易区、德国汉堡自由贸易区、美国纽约港自由贸易区等。如果不做特别说明,本书所讨论的自由贸易区是指后者,即在一国国内设立的自由贸易区。

从世界范围内来看,自由贸易区的发展经历了四个阶段。

第一阶段是资本主义工业革命之前的萌芽和初创时期。人类历史上最早的自由贸易区出现在公元前 1100 年左右,善于航海和经商的腓尼基人将腓尼基亚南部的泰尔海港和北部的迦太基海港划为特殊管理区。在这特殊管理区内政府不干涉外国的人员和商品的自由出入并向其提供保护。这是历史上可以追溯到的最早的自由贸易区的萌芽。随着国际贸易在欧洲的发展,在 13 世纪,以德国和意大利为代表的商业发达国家陆续实行了自由贸易的政策。

15 到 16 世纪,在资本主义手工工场的发展和航海技术提高的推动下,国际贸易迅速发展。相应地,自由贸易区也有了很大发展。1547 年意大利热那亚的雷格亨正式宣布为自由港,标志着第一个真正现代意义上的自由贸易区的出现。

第二阶段是 18 世纪工业革命到第二次世界大战结束前的传统自由贸易区阶段。在工业革命的推动下,世界经济版图快速扩展,资本主义国家和殖民地国家都涌现出了新的自由贸易区。一方面,发达资本主义国家为了输出资本和商品的便利,主动创设本土的自由贸易区,例如美国、德国和法国等。1934 年美国国会通过了《对外贸易区》,以法律的形式确立了自由贸易区制度。另一方面,在资本主义国家的压迫下,一些殖民地国家在交通便利的港口和城市设立自由贸易区以便于对其进行资源的掠夺,例如新加坡、中国香港和中国澳门等。

在此阶段大约有 26 个国家和地区设立了 75 个自由贸易区。它们对于打破市场分割、疏通贸易渠道、扩大国际贸易起到了很大的促进作用。但是,这一阶段设立的自由贸易区主要针对国际贸易的开展,属于传统的自由贸易区。

第三个阶段是第二次世界大战后到 20 世纪 80 年代之前的快速发展期。“二战”以后,世界各国努力发展经济。自由贸易区在各国经济发展和经济全球化的推动下进入了快速发展期。这一时期的快速发展表现在两个方面,一个是量的方面,一个是质的方面。

就量的方面而言,无论是发达国家还是发展中国家,它们的自贸区数量都有突飞猛进的增加。就发达国家来说,美国通过 1950 年和 1980 年两次修订《对外贸易区法》,促进自由贸易区的发展。截至 20 世纪 70 年代中期,美国的自由贸易区达到 274 个,是世界上自由贸易区最多的国家。另一方面,摆脱了宗主国控制的发展中国家为了适应经济全球化的要求设立新的自由贸易区。例如巴拿马的科隆自由贸易区、智利的阿里卡自由贸易区、巴哈马的巴哈马自由贸易区等。就质的方面来说,欧洲大陆的国家,例如德国、荷兰和意大利等分别对汉堡、鹿特丹和热那亚等自由贸易区进行了恢复和重建,提高了现代化水平,扩大了范围和规模。同时,许多发展中国家将传统的自由贸易区进行升级和改造,成了本国吸引外资和引进先进技术的桥头堡。

第四个阶段是 20 世纪 80 年代以后至今的深化发展阶段。在信息和科技全球化的推动下,世界自由贸易区不仅仅局限于“贸易”,不断地向其他领域拓展和完善。另一方面,世界自由贸易区呈现出向多功能综合化发展的趋势。例如,香港采取更开放的金融政策,完成了由制造基地向金融中心的转型,成为亚洲的金融中心。另一方面,自由贸易区的产业结构不断升级,出现了专业化的自由贸易

区。例如新加坡的肯特岗新科学工业园区,韩国仁川机场的临空自由贸易区等。^①

二、自由贸易区的比较

中国(上海)自由贸易试验区(以下简称“上海自贸区”)属于狭义上的自由贸易区范畴,这里选择香港、巴拿马科隆自由贸易区、美国纽约港自贸区、德国汉堡自由贸易区等几个典型自贸区,在功能定位、贸易投资、金融政策、税收优惠、产业发展等方面,与上海自贸区进行对比分析。

1. 功能定位

(1) 上海自贸区

上海自贸区是中国大陆境内第一个自由贸易区,是中国经济新的试验田,力争建设成为具有国际水准的投资贸易便利、货币兑换自由、监管高效便捷、法制环境规范的自由贸易试验区。上海自贸区的政策与经验强调复制性和推广性。

(2) 香港

1841年6月7日,英国政府代表查理·义律(Charles Elliot)宣布香港成为自由贸易港。1872年以来,香港自由贸易港的内涵和功能逐步扩展,成为全世界最自由、最开放也最多功能的自由港,是全球最大的贸易、金融和航运中心之一。

(3) 巴拿马科隆自由贸易区

巴拿马科隆自由贸易区成立于1948年,位于巴拿马运河大西洋入海口处,是西半球最大的自由贸易区,是仅次于香港的世界第二大自由贸易区,是拉美贸易的集散地、转口中心。

(4) 美国纽约港自贸区

自由贸易区遍布美国东南西北所有区域,目前美国自由贸易区已经发展到277个。美国纽约港自由贸易区又称纽约港第49号对外贸易区,于1979年由美国国会批准设立,是全美自贸区中面积最大的自贸区之一,主要功能是货物中转、自由贸易。区外还设有若干分区,发展制造业、加工服务业。

(5) 德国汉堡自由贸易区

汉堡港自由港区建于1888年,为世界上最早的自由港,也是欧洲典型的经济自由区,被称为“通往世界的门户”,主要功能是货物中转、仓储、流通、加工和船舶

^① 沈开艳、黄钟等:《中国(上海)自由贸易实验区建设:理论分析与实践探索》,上海社会科学出版社2014年版,第22~25页。

建造。1994年汉堡港自由港区改建为自由贸易区。不过,随着欧洲统一市场的不断完善,欧盟内部大部分货物实现了免税流通。为此,德国政府决定,从2013年1月起,终止汉堡港自由贸易区,所有汉堡港区内的公司将同其他欧盟关税区内的海港一样根据同样的海关管理规定进行运营。

自贸区在亚洲兴起,尤其是上海自贸区的成立,吸引了国内外的广泛关注,而欧美则出现了截然不同的两种现象:美国自贸区的数量越来越多,已发展到277个,政策稳定而且开放自由。而德国则在2013年1月取消了世界上历史最悠久之一的汉堡自贸区,因为自贸区的栅栏反发而成了阻碍汉堡发展的藩篱。实际上,这种现象背后反映的是世界贸易更加开放自由的发展趋势。汉堡自贸区的趋势表明了整个欧盟已经逐步成为一个更广义意义上的自贸区。

2. 产业发展

(1) 上海自贸区

服务业是上海自贸区核心产业。未来自贸区将以国际贸易、金融服务、航运服务、专业服务和高端制造五大产业为导向,提升园区服务业比重。在临港地区打造金融、集中保税展示交易中心、文化贸易平台三个板块。

(2) 香港

香港具有四大传统支柱产业:金融、旅游、贸易与物流、专业服务。在大力巩固这四大传统支柱的产业基础上,香港近年来积极推动文化及创意产业、创新科技、检测和认证、环保产业、医疗服务、教育服务等六项有明显优势的产业的发展,以扩大经济基础。

(3) 巴拿马科隆自由贸易区

主要产业为金融、贸易与物流、会展。巴拿马是拉美地区最活跃、最成功的国际金融中心,外资银行及分支机构密集,有一百多家国际银行;重视会展业发展,巴拿马国际博览会世界闻名;贸易物流业发达,是全球第二大转口站。区内的经营以轻纺、服装、工艺、日用品和家电产品为主。

(4) 纽约港自由贸易区

该区以围网分隔封闭,主要功能是货物中转、自由贸易,外国货物出港。区外还设有若干分区,主要功能是进出口加工制造,涉及石化、汽车、饮料、制药、手表等加工业务。

(5) 德国汉堡自由贸易区

货物商业性加工、物流(货物集散转运)、船舶建造等是主业,同时金融、保险、商贸、中介等第三产业和服务贸易发展上成效显著。

与其他几个发展相对成熟的自贸区相比,上海自贸区的产业发展还处于起步阶段,产业战略选择清晰,但是在具体的产业政策上,在开放度与自由度上,还略显不足,尤其在金融业的开放程度上,还需进一步探索推进。

3. 贸易投资

(1) 上海自贸区

a 投资领域开放采用“负面清单”管理模式和准入前国民待遇,在金融服务、航运服务、商贸服务、专业服务、文化服务、社会服务等领域全面开放,在符合相关规定的前提下,允许符合条件的外资机构、组织以合资形式或独立形式,成立公司开展相关业务。

b 改善自贸区内行政管理体系,使其与国际高标准贸易和投资规则相适应;政府管理将由注重事先审批转为注重事中事后监管。

(2) 香港

a 实行自由贸易制度。一是对进出口贸易不设置管制,除为履行国际义务及维护香港安全原因,对贸易实行必不可少的管制除外。二是不设置关税壁垒,对一般商品的进出口均不收关税。三是进出口手续极为简便,除少数受贸易管制的商品需进行事前申请外,一般商品的进出口无须报批。四是外来船舶免办进港申请及海关手续,实行非强制引水,关检及卫检手续简便,并豁免港口行政费。

b 实行企业自由经营制度。一是香港对外来投资项目不设任何管制,除了金融、电讯、公共运输、公用设施及部分大众媒体等领域。二是对本地公司及外商一视同仁,实行少干预、无补贴政策。三是对企业经营进出口贸易没有限制,任何企业只要依法注册登记,即可从事进出口贸易。四是商品与劳务支付的价值也基本上保持充分的自由竞争状态。

(3) 巴拿马科隆自由贸易区

a 巴拿马科隆自由贸易区货物进口自由,无配额限制,对进出商品控制很少,豁免关税的范围相对较宽。除爆炸品、枪支弹药、麻醉品、易燃品和其他特别规定的商品外,一律自由进入区内,免关税。货物进出自由贸易区只需填写一份表格。

b 在巴拿马科隆自由区注册公司手续简便、审批快。区内设管理委员会,负责管理以及组织本国和外国企业从事进口、展销、制造、装配和转口业务,为办公机构出租和修建住房、厂房、出租地皮、批准外国人在区内经商等。

c 政策稳定,区内管理非常严密。当地政府专门立法给予保证和优惠,投资者有法律保障。该区采取的安全措施也优于其他很多非自由贸易区。

(4) 美国纽约港自由贸易区

a 任何国外或国内的商品,除法律禁止或由管理局规定为有害公共利益、健康或安全者外,皆可不受美国海关法的限制而进入对外贸易区。

b 国际贸易活动均可在区内开展,可以存储、展示和销售、重新包装、组装、分类、清洁、搭配国内货物进行加工。在自贸区内,只要没有零售销售,商品可以自由买卖。

c 货物进入对外贸易区不受配额的限制,无配额的货物准许进入区内暂存,待有配额再进口,也可以无限期在区内保存,待价而沽。

d 自贸区的货物可以 24 小时无限制通过海关。

(5) 德国汉堡自由贸易区

汉堡自由港对进出的船只和货物给予最大限度的自由,提供自由和便捷的管理措施,贯穿于从货物卸船、运输、再装运的整个过程中。

a 船只从海上进入或离开自由港驶往海外无需向海关结关,船舶航行时只要在船上挂一面“关旗”,就可不受海关的任何干涉。

b 凡进出或转运货物在自由港装卸、转船和储存不受海关的任何限制,货物进出不要求每批立即申报与查验,甚至 45 天之内转口的货物无需记录。货物储存的时间也不受限制。

c 货物只有从自由港输入欧盟市场时才需向海关结关,交纳关税及其他进口税。

上海自贸区选择金融等六大领域全面开放,在政策上、条件还有一定限制,与香港、巴拿马等自贸区的自由贸易制度安排相比,还存在一定距离。在产品进出的管制上,还达不到其他贸易区货物进口自由、无配额限制的标准。

4. 税收优惠

(1) 上海自贸区

a 实施促进投资的税收政策。注册在试验区内的企业或个人股东,因非货币性资产对外投资等资产重组行为而产生的资产评估增值部分,可在不超过 5 年期限内,分期缴纳所得税。对试验区内企业以股份或出资比例等股权形式给予企业高端人才和紧缺人才的奖励,实行已在中关村等地区试点的股权激励个人所得税分期纳税政策。

b 实施促进贸易的税收政策。将试验区内注册的融资租赁企业或金融租赁公司在试验区内设立的项目子公司纳入融资租赁出口退税试点范围。对设在试验区内的企业生产、加工并经“二线”销往内地的货物照章征收进口环节增值税、消费税;可根据企业申请,试行对该区内销货物按其对应进口料件或按实际报验状态征收关税。区内生产企业以及生产性服务业企业进口所需的机器、设备等货物免

税(生活性服务业企业进口的货物除外)。

c 积极研究完善适应境外股权投资和离岸业务发展的税收政策。

(2) 香港

香港实行低税率及简单税制。

a 不设置关税壁垒,除对烟、酒、甲醇、碳氢油、化妆品等6类商品征收进口关税及消费税外,对其他一般商品的进出口均不收关税,只征收0.05%的从价税。

b 不征收增值税、销售税或资本增值税,只有在香港赚取的收入才须课税,只需一年申报企业所得税一次。

c 进口机器及原料无须缴付关税,股息也无须课税。报税手续也十分简单,大部分人均可在网上自行办理。

(3) 巴拿马科隆自由贸易区

“免税”一词几乎可以应用于科隆自由贸易区的所有商业活动。多种鼓励投资的税收政策包括:

a 境外货物进入贸易区或从区内出境,免进出口税,货物销售对巴拿马运河区或过境船只,视为出口,免税。

b 外国公司的股票持有者所获股息无需缴税;对持有两年以上的资产进行资本买卖无需交纳资本收益税;因外贸业务和直接销售所得的利润而给付的股利可免交股息税。

c 区内免销售税;免生产税;投资无需缴税;在自由贸易区经营的公司无须缴纳市政地方税(除汽车执照外)。

d 非巴拿马籍的行政人员与巴拿马居民缴纳同等税率的所得税。

e 区内公司所得税采用累进制,税率2.5%~8.5%,两年内免利润所得税,若雇佣巴籍员工,再给予减免0.5%~1.5%所得税的优惠。

(4) 美国纽约港自贸易区

a 推迟缴纳进口关税。运进自贸区的货物不需要立即缴纳进口关税,只有当货物通过海关运入美国时才需要支付关税。

b 倒置关税节省关税。通过在自贸区设厂,企业可以自由选择支付原料的税率还是成品的税率,选择其中税率低的支付。

c 无关税出口。企业在自贸区设厂可以不需要支付任何进出口关税实现出口。

d 自贸区产品出口海外,如果遇到退货,不需要为退回的货物支付进口关税。