

Zhongguo Baoshuigangqu
Chuangxin yu Fazhan

杨建文 陆军荣 · 著

中国保税港区： 创新与发展



上海社会科学院出版社

ISBN 978-7-80745-199-0



9 787807 451990 >

定价: 38.00 元

<http://www.sasap.com>

中国保税港区:创新与发展

杨建文 陆军荣 著

上海社会科学院出版社

PDG

图书在版编目(CIP)数据

中国保税港区:创新与发展/杨建文,陆军荣著—上海:

上海社会科学院出版社,2008

ISBN 978-7-80745-199-0

I. 中… II. ①杨… ②陆… III. 保税区—经济发展—研究—中国 IV. F752.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008) 第 064538 号

书 名:中国保税港区:创新与发展

编 著 者:杨建文 陆军荣

责任编辑:赵玉琴

封面设计:闵 敏

出版发行:上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.com> E-mail:sassp@sass.org.cn

经 销:新华书店

印 刷:上海社会科学院印刷厂

开 本:787×1092 毫米 1/16 开

印 张:18

字 数:330 千字

版 次:2008 年 5 月第 1 版 2008 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-80745-199-0/F·038

定价:38.00 元

版权所有 翻印必究

前 言

1988年,邓小平曾提出在沿海地区“再造几个香港”的伟大构想。从1990年开始,我国开始参照国际自由港和自由贸易区设立保税区。保税区作为一个设有隔离设施的区域,在当时,国家赋予了许多特殊优惠政策和行政管理权力。经过多年发展,其在连接国内外市场、促进国际贸易与投资、引进先进技术和管理经验、促进经济发展方面,都发挥了积极作用,并被视为中国式自由贸易区或自由港的雏型。

但随着改革开放的深化,保税区的管理政策越来越不适应国际贸易便利化、自由化的趋势与要求,比较突出的问题主要表现在:仍然是“境内关内”,货物进区不退税;保税区与港口等交通运输枢纽距离较远,不利于开展国际通行的物流业务。为改变这些不利条件,我国开始进行了其他种类海关特殊监管区制度的创新,如设置出口加工区(2000)、出口物流园区(2004)、保税物流中心(2004)以及实行区港联动政策(2003)等。

这些制度、政策探索,推动了我国海关特殊监管区的发展与创新,但仍然存在不合理因素,主要表现为:第一,各类海关特殊监管区域享受不同的政策,定位于不同的功能,且彼此相互独立、封闭。如出口加工区主要从事加工制造的保税,保税物流园区主要进行物流贸易的保税并享受出口退税政策;保税区虽然同时具备出口加工和物流贸易功能,但没有出口退税政策;区港联动也没有真正实现港口与保税区运作的一体化。这些都影响和制约了相关贸易、物流以及制造业务的发展。第二,难以应对国际港口竞争的压力。“‘港口’+‘自由贸易区’”模式已经成为国际港口竞争的重要制度选择,没有设置自由贸易区的港口必然会在竞争中失去竞争优势,而大型自由贸易区的发展通常也是依靠港口来推动。我国的保税区、出口加工区、保税物流园区及其他海关特殊监管区域,一直存在着与港口分离的格局,已不能满足我国对外经济的发展,功能定位、政策条件等都不能适应新形势的要求。

2005年6月,为使港口的发展更加适应世界贸易的需要,也为进一步开拓

海关特殊监管区域的创新空间,国家批复成立首家保税港区——洋山保税港区,保税港区政策正式出台。在此后两年多时间里,国家先后批准了5个保税港区:上海洋山保税港区、天津东疆保税港区、大连大窑湾保税港区、海南洋浦保税港区和宁波梅山保税港区。

保税港区是指经国务院批准,设立在国家对外开放的口岸和与之相连的特定区域内的海关特殊监管区域,实行出口加工区、保税区和港区的“三区合一”,其优化整合了我国保税区、出口加工区和保税物流园区的政策优势,同时享受保税区、出口加工区相关的税收和外汇管理政策。2007年10月3日,国家正式颁布施行的《中华人民共和国海关保税港区管理的暂行办法》规定:保税港区具有口岸、物流、加工三大主要功能,具体包括仓储物流,对外贸易,国际采购、分销和配送,国际中转,检测和售后服务维修,商品展示,研发、加工、制造,港口作业等9项功能。

以保税港区为载体,将国际枢纽港的建设与保税区、出口加工区和保税物流区的特殊服务功能集合起来,将集装箱港口的运输装卸功能,与货物的国际中转、国际配送、国际采购、国际转口贸易和出口加工业务,以及与国际航运配套的金融、保险、代理、理赔、检测等服务业务结合起来,是我国当前历史条件下的一个具有重大意义的制度创新。

保税港区的设立是当前我国拓展对外开放广度与深度,提高对外开放型经济水平的重要战略举措,其对于我国经济的改革发展具有多重的战略意义:

第一,促进贸易转型升级,提高国际产业分工水平。目前中国经济已成为全球经济体系中的重要组成部分。而在中国贸易高速增长的过程中,面临着两方面的挑战:一是如何继续有效推动贸易发展以促进经济增长;二是如何更有效地加强国际经济贸易分工、交流与合作。保税港区依靠国际航运的中转结点和贸易便利政策,可以将保税港区的本地增值服务加工业,及区外高端物流制造业更有效地整合进国际产业分工体系(如新加坡依托港口优势),通过国际物流,切入全球电子高科技产业为我们提供了样板。同时,保税港区也促进了中国贸易便利化,保税港区模式对提高海关通关效率、监管效能并按照国际惯例运营的工作机制都将发挥积极作用,全面、高效地发挥港区的国际转口贸易和出口贸易功能。保税港区是高度透明、市场化与国际完全接轨的区域,有利于提高我国国际经济合作的层次与水平。

第二,港口与航运发展战略的重要支撑。国际航运把世界各国经济紧密连接在一起,组织成为全球经济网络体系。国际航运在经济全球化中发挥着越来越重要的作用,成为全球要素配置、产业分工、市场销售、展示交易的重要实现手

段。国际航运扮演着全球经济体系中的连接者、组织者和实现者的重要角色。中国作为世界经济贸易投资中举足轻重的参与者,需要一个在全球经济体系中参与更高层次国际分工的高端平台,而建设国际航运中心是一条具有客观需求和实践可行性的重要路径,实行保税港区政策则是推动我国国际航运中心建设中的关键一步。保税港区的提出与建设,适应了国际港口航运发展与竞争的趋势与迫切需要,在港区实行特殊海关监管政策,是国际枢纽港口成长发展的成功经验,也是目前周边国家和地区港口竞争的重要手段。

第三,改革开放与区域发展的重要突破。首先,保税港区既是改革的结果,也是进一步推进改革的平台。保税港区是我国在各类海关特殊监管区域基础上提出的一个整合性的改革措施,但另一方面其又可以成为我国进一步推进改革的平台,一些不适宜在其他地区试行或全国实行的改革政策,可以在保税港区内先行先试。其次,保税港区是我国目前政策最优惠、功能最齐全、区位优势最明显、开放程度最高、创新空间最大的多功能高层次关税豁免地区,有力推动了我国出口加工贸易的发展与提升。再次,保税港区还可以有效推动周边城市和内河流域经济的发展。因此,保税港区可以看作是我国改革开放新阶段的代表模式。

保税港区作用发挥的大小关键在于如何进行创新与发展,为此,必须弄清以下问题:

第一,保税港区如何与世界接轨。在 20 世纪,在特定的经济发展环境下,世界各国出现了各种类型的海关特殊监管区域,存在着如自由区、自由港、自由贸易区、自由贸易港区等不同的称谓。那么,我国的保税港区与上述特殊区域存在着怎样的异同,当前国际海关特殊监管区发展与创新的趋势如何,这都是我国保税港发展创新过程所必须思考的问题。在本书中,笔者首先对各类概念进行了全面梳理,找出其间的差异以及所适应的不同环境。在比较中分析目前我国保税港区的特点及所处的发展阶段。

第二,保税港区政策制度的创新方向。我国保税港区的提出属于“政策的综合创新”,即将保税区、出口加工区、物流园区的政策进行叠加,而在提出伊始,并没有全新的政策制度出台。因此,一方面,必须分析保税港区应如何运用这些综合的政策,来实现预期的目标;另一方面,还要探讨现有政策综合后对于保税港区的发展是否充分足够,是否需要进一步的政策创新。对这些问题解答主要来自两方面资料:一是与国际同类海关特殊监管区域相比,存在的政策差异;二是目前运营中存在的问题及解决思路。从第二船籍港政策、启运港退税等政策的提出也可以看出我国保税港区的政策创新仍有很大空间。

第三,保税港区产业的引进与发展。保税港区应该引进什么样的产业,以及如何引进,是我国保税港区管理机构正探索的问题。保税港区不同于保税区与出口加工区,在产业布局方面体现出港口产业、保税物流、保税加工等多种产业特点。同时,位于不同区域的保税港区也应设计符合本区域特点的产业引进政策,如洋山保税港区除以国际港口物流产业为重点外,还可以依托上海航运、金融中心的优势,在航运服务、金融创新等方面进一步开拓创新空间。东疆保税港区和大窑湾保税港区则应从各自的腹地产业中寻找港口物流及加工产业的突破重点,同时,东疆保税港区也可与天津滨海新区的金融创新结合,发展相关业务。洋浦保税港区则聚焦能源产业做文章。

第四,保税港区的运营与管理。保税港区的运营与管理机制合理与否直接决定了保税港区的效率,所以保税港区的各管理机构如何加强协调,提高行政管理效率,推动创新;进一步突破现有政策约束,在人员进出、货物进出、资金进出机制方面进行创新探索显得尤为重要。

保税港区作为改革开放的一个平台,提供了政策与制度创新的空间,从国际比较看,我国的保税港区属于分布于港口的单边自由贸易区,最接近于在我国台湾省出现的“自由贸易港区”概念。保税港区在我国的诞生,无论是政策的整合,还是与港口的结合,既符合了国际海关特殊监管区域的发展趋势与分布特点,也符合我国国际港口竞争的迫切需要。未来中国保税港区的创新与发展将会具有如下几方面的特点:

第一,保税港区政策与制度创新将会进一步深化。保税港区政策制度的创新将表现在:(1)现有政策制度整合的创新,如口岸装卸与园区物流的高效整合、符合保税港区特点的口岸信息化创新、各类海关特殊监管区间的保税协作机制创新;(2)各职能部门管理手段的创新,如海关、检验检疫部门的风险抽检;(3)对于保税港区的管理机制的创新,即如何更有效地整合保税港区内各类管理机构,使保税港区的管理与创新更有效率;(4)进一步提升保税港区及港口竞争力的政策创新,如第二船籍港政策、启运港退税政策等;(5)在人员落地签证及资本账户资金管理方面的政策创新,进一步拓展保税港区的发展空间。

第二,保税港区政策覆盖将更加弹性化。目前保税港区的政策优先落实于我国海岸线的重要港口城市。但从未来发展而言,会有更多的港口甚至内陆地区会享受保税港区的全部或部分政策。如苏州工业园区中设立的综合保税区,享受保税港区相关政策,可以看出未来保税港区政策覆盖将更加弹性化,可能不仅局限于国际性港口,对于区域性枢纽港同样有可能享受目前的政策;而且也不仅限于有水港,对于重要的内陆地区也可以实施保税港区政策。美国有约 240

个左右的对外贸易区分布在全国各地。今后,我国现有保税区以及出口加工区,或许也将通过功能叠加、创新,逐渐享受相关政策。

第三,各地保税港区发展定位将多元化。各地保税港区应根据不同腹地城市经济、产业及港口区位的特点定位,有的定位于以港口物流业为主;有的可增加高附加值加工制造业的比重;有的以能源、装备制造业为主。为了使邓小平预言的“再造几个香港”的伟大设想变为现实,今后可将有条件的保税港区与周边城市建设相结合,打造真正意义上的“自由港”城市。从现有已批复的保税港区内的实际情况看,有的已经具备了这样的可能性。

保税港区是我国具有多重战略意义的制度创新,是我国改革开放新时期的一个重要窗口与平台。保税港区的发展目前仍处于摸索阶段,我们必须以国际性、前瞻性与全局性的创新理念,大胆突破,充分挖掘保税港区的发展潜力,使其成为中国特色社会主义市场经济中的一颗璀璨明珠。本书作为抛砖引玉之作,从不同方面,对于我国保税港区的创新发展进行了总结梳理,并提出了一些见解,以期对关注该领域发展的学术界、政府及企业界人士有所启发和裨益。



目 录

前言	1
第一章 国际海关特殊监管区综述	1
第一节 海关特殊监管区的发展演进	2
一、萌芽时期(13 世纪至 16 世纪)	2
二、初步发展时期(17 世纪至 20 世纪 40 年代)	3
三、蓬勃发展时期(20 世纪中期以来)	3
四、当前海关特殊监管区域的发展态势	5
第二节 海关特殊监管区的类型、功能与作用	7
一、全球分布情况	7
二、典型概念辨析	9
三、功能与作用	15
第三节 国外典型海关特殊监管区域的设置	19
一、美国:对外贸易区(Foreign Trade Zone)	19
二、英国:自由区(Free zones)	23
三、新加坡:自由贸易区	25
四、香港:自由港	27
五、欧盟:自由区与免税仓库	28
第二章 从保税区到保税港区:我国海关特殊监管区的演进	34
第一节 我国海关特殊监管区的发展轨迹	34
一、1990 年以前:保税场所初步发展期	34
二、1990~2000 年:保税区主导成长期	35
三、2000~2002 年:出口加工区发展期	36
四、2003~2005 年:保税物流发展期	38
五、2005 年至今:以保税港区主导的功能整合创新期	41
六、其他海关特殊监管区的发展	42

第二节 传统海关特管区:功能与发展局限	44
一、传统海关特管区的政策功能比较	44
二、发展局限与转型需求	47
第三节 保税港区:多重战略意义的举措	51
一、贸易便利与产业分工的重要切入	51
二、港口与航运发展战略的重要支撑	53
三、改革开放与区域发展的重要突破	58
第三章 中国保税港区:功能与布局	60
第一节 保税港区的功能定位	60
一、口岸功能	60
二、物流功能	60
三、加工功能	61
四、其他功能	62
第二节 我国保税港区分布与发展现状	62
一、洋山保税港区	62
二、东疆保税港区	68
三、大窑湾保税港区	73
四、洋浦保税港区	79
第三节 保税港区的区位布局	84
一、世界自由贸易港区布局的一般规律	84
二、我国保税港区发展的区位布局与功能定位前瞻	86
第四章 保税港区政策设计:国际比较与创新方向	89
第一节 我国保税港区的现行制度与政策	89
一、港区设立	89
二、海关监管	90
三、税收管理	93
四、外汇管理	95
五、其他规定	97
第二节 国际自由贸易港区政策与比较	98
一、国际自由贸易港区实行的有关政策	98
二、新加坡、中国香港、台湾地区高雄及中国内地四港区政策比较	106
第三节 保税港区制度政策的创新	112
一、我国保税港区与其他自由贸易港区的差异	112

二、中国保税港区制度政策的创新探索	114
第五章 保税港区产业发展:经验规律与规划启示	118
第一节 港区产业发展的国际经验	118
一、港区产业的划分	118
二、港区产业发展的相关理论解释	119
三、港区产业发展经验与案例	121
第二节 产业发展与港区区域规划	132
一、港区区域设置	132
二、区域设置及产业布局经验	134
第三节 保税港区产业发展规划启示	138
一、港区产业布局应服从因时因地原则	138
二、考虑产业对港口的依赖性及机动性	139
三、港区产业发展应与腹地经济相联系	139
四、着眼长远,预留充分的港区产业发展空间	139
五、把握港区现代产业发展的最新趋势	140
第六章 保税港区运行管理:案例借鉴与改革探索	142
第一节 世界自由贸易港区运行管理案例借鉴	142
一、新加坡自由贸易区的运营管理	142
二、中国台湾地区高雄自由贸易港区的运营管理	151
三、中国香港自由港的运营管理	155
四、荷兰保税网络的运营管理	161
第二节 我国保税港区的运行管理与改革探索	168
一、我国保税港区的运营管理	168
二、港区运营管理的改革探索	172
第七章 洋山保税港区:功能定位与发展设想	176
第一节 战略条件与功能定位	176
一、港区战略条件分析	176
二、港区功能定位分析	178
第二节 洋山保税港区产业发展思路	189
一、港区产业发展的现状分析	189
二、港区产业发展的总体思路	191
三、推动港区产业发展的相关策略	194
第三节 洋山保税港区区域开发的思路	216

一、港区区域开发遵循的原则	216
二、推动港区开发的相关措施	217
第四节 洋山保税港区远景发展设想	220
一、远景战略目标	220
二、推动洋山保税港区发展的实施路径	224
附录一:京都公约:关于自由区的附约	236
附录二:欧共体海关法:保税制度及海关经济制度	239
附录三:欧共体海关法:自由区及自由仓库	256
附录四:中华人民共和国海关保税港区管理暂行办法	260
附录五:保税监管区域外汇管理办法	267
参考文献	270
后记	273



第一章 国际海关特殊监管区综述

“海关特殊监管区”概念在我国首次正式使用于 2006 年颁布的《中华人民共和国海关对保税物流园区的管理办法》。该法律文本对这一概念进行了外延上的定义:“海关特殊监管区域,是指经国务院批准设立的保税区、出口加工区、园区、保税港区及其他特殊监管区域”^①。世界上也有采用类似概念的国家,如乌克兰的“特殊海关区”(special custom zone),并赋予如下定义:“特殊海关区是一种海关体制,在该区域内海关当局对于从国外进口至该区域的商品,或从该区域出口的商品,免于实施关税或非关税的监管措施,国家另有强制性规定的情况除外”。

简单之,海关特殊监管区是一国家或地区实现某些特定目的(如吸引外资、扩大出口、促进贸易等)而实行特殊海关监管制度和政策(关税减免、贸易自由、资金自由、投资优惠等)的特定区域。全球大部分国家,虽然没有正式使用“海关特殊监管区”这一概念,但是符合这一概念内涵的此类区域广泛存在,如自由贸易区、自由港、自由贸易港区、出口加工区、自由区、保税仓库、对外贸易区等,T. Kusago 和 Z. Tzannatos (1998)曾统计,此类常见的相关概念至少有 19 个之多^②。

在以往国内外的研究中,对于此类现象通常用“自由贸易区”(free trade zone)或“自由区”(free zone)来统一称谓。“自由贸易区”是 19 世纪以来的一个传统称谓,因此学者们均喜欢用这个词来代表这一类现象^③,但有时“自由贸易区”概念内涵要更严格一点。如 Rhee, et. al. (1990)认为,“自由贸易区”包括

① 在该《办法》中规定,保税物流中心(A、B 型)、保税仓库、出口监管仓库等在该法中被称为保税监管场所,不包括在海关特殊监管区域内。

② Takayoshi Kusago and Zafiriz Tzannatos, Export Processing Zones: A Review in Need of Update [R], Social Protection Discussion Paper No. 9802, January 1998.

③ 参见联合国报告“Free Trade Zone and Port Hinterland Development”, UN ESCAP, Reports/Studies, Jul 01, 2007。我国专家学者成思危(2002)、李力(1996)亦使用自由贸易区。

了“出口加工区”,但有许多出口加工区并不属于自由贸易区^①。从我国学者成思危(2002)主编的《从保税区到自由贸易区》一书的书名中可以看出,我国的保税区还不属于严格意义上的自由贸易区,因此需要转型变革。所以,笔者认为,用自由贸易区来统括这一类现象,仍有不足。同样,“自由区”概念首先是在《京都公约》提出来的,在其界定中特别指出包括了“自由港”、“保税仓库”等形式;《欧盟海关法》中也有“自由区”的提法,并有其定义和特殊的规定。所以,在概念上存在着一般性与个别性的区别。

本书采用海关特殊监管区域这一概念作为这类现象的统称,主要出于两个想法:一是概括出了所有不同称谓区域的共性,即皆实施与一般海关管理不同的制度;二是可以保留各种概念之间的差异性,包括国别的差异性、政策的差异性、开放程度的差异性,这样可以更好地深入比较、分析各类海关特殊监管区域的异同。

第一节 海关特殊监管区的发展演进

自由港、自由贸易区、出口加工区、自由区、自由贸易港区等多种形式的海关特殊监管区域是在世界经济发展不同阶段的出现和发展起来的,其形成都有特定的历史背景和发展需求。

一、萌芽时期(13世纪至16世纪)

自由贸易区域的源起,最早可以追溯到公元前10世纪的腓尼基。为了扩大贸易往来,善于航海和经商的腓尼基人,曾将其南部海港提尔及其北非殖民地迦太基划为特殊商业贸易地区,并为进出该地区的外国商船提供安全通行的保障,使其不受任何干涉和限制(成思危,2003)。这可以看作是海关特殊监管区的最早原型。1228年,法国南部的马赛港在港区内划出特定的区域,规定外国货物可以在不征收任何税务的情况下,出入这一区域;1367年,德意志北部的几个城市如汉堡、不莱梅等地联合成立自由贸易联盟——汉萨同盟,参加的城市有70多个,最多时达到160多个,促进了成员之间的自由贸易;1547年意大利热那亚湾的里窝那(Livorno)是世界上第一个正式以“自由港”命名的自由贸易区。因此,可以认为,13至16世纪是海关特殊监管区的萌芽时期,当时成立的这种特殊区域已经具备了自由贸易区“不征收关税”的基本特征。“自由贸易区”、“自由港”等概念也在这一时期出现并日益为人们所接受。

^① Rhee, Y. W., K. Katterbach and J. White, Free Trade Zones in Export Strategies[R], Industry Series Paper No. 36, Industry Development Division, the World Bank, 1990.

二、初步发展时期(17 世纪至 20 世纪 40 年代)

17 世纪以后,一些在国际贸易中具有优势地位和航海业发达的欧洲国家,为了扩大对外贸易,陆续把沿海的一些著名港口城市,如德国的汉堡和布莱梅、法国的敦克尔克、丹麦的哥本哈根等宣布为自由港。19 世纪以后,随着航海技术的进步和远洋运输事业的兴起,以及国际贸易的发展,自由港和自由贸易区逐步从欧洲扩展到印度洋、东南亚、美洲地区,其中有直布罗陀、丹吉尔、亚丁、吉布提、果阿、新加坡以及中国香港、中国澳门地区等。1923 年,乌拉圭在科洛尼亚(Colonia),墨西哥在北部边境的蒂华纳(Tijuana)和墨西卡利(Mexicali)分别建立了自由贸易区。而美国直到 1936 年才在纽约市的布鲁克林(Brooklyn)建立了第一个“对外贸易区”。该时期海关特殊监管区域的发展主要集中在港口附近,一些国家和地区在港口或港口附近划出许多外国商品免税自由进出的特殊区域,实质上兼具了自由港和自由贸易区的某些特征。第二次世界大战以前,海关特殊监管区域的数量和规模有限,以自由港和自由区为主,共约有 75 个,分布在 26 个国家地区,其中绝大部分集中在发达国家。自由港和自由区最主要的特点为允许外国商船自由进出,但各国对区内经营的业务范围都有严格的规定。除国家规定的少数禁止进出的货品外,其他商品允许自由进出,不需征收关税,手续简便。允许入区货物自由储存、改装、修理、买卖、展示、贴标签、取样、分级、装卸、简单加工、重新包装、或分包等,其目的都是为方便商品的销售,而不允许商品有本质上的改变。允许外国货品在区内的简单加工,不允许进行再制造和生产等,商品的生产制造活动是被禁止的。这一时期的海关特殊监管区主要从事转口贸易或贸易,被称为传统的自由贸易区。第二次世界大战爆发后,以自由贸易港区为特征海关特殊监管区的发展遂陷入停顿。

三、蓬勃发展时期(20 世纪中期以来)

第二次世界大战以后,在传统海关特殊监管区域(自由港、自由区、自由贸易区)发展的同时,以发展中国家为主体的出口加工区异军突起,在全球各地蓬勃发展,为海关特殊监管区开创了全新的发展模式。出口加工区以发展“出口替代”工业为主,有些加工出口区还发展了对外贸易、转口贸易、和旅游业,从事综合经营。对世界上最早的加工区始于何时何地众说纷纭,比较公认的说法是 1960 年代初期成立的爱尔兰夏农(Shannon)机场附近的自由区,是世界第一个加工区。但是这个说法却被世界加工区协会(World Economic Processing Zone Association, WEPZA)所反对。该协会认为夏农机场自由区仅仅是免税而已,这样的自由区不算是加工区,必须是设有制造工厂,再加上免税的性质,才算是加

工区。因此 WEPZA 主张,1947 至 1951 年间,波多黎各岛上的免税工业区才是世界上加工区的鼻祖。

我国的台湾省于 1965 年创办的高雄出口加工区(面积 63.15 公顷)既是亚洲的第一个出口加工区,又是世界上第一个正式以“出口加工区”命名的出口加工区,它开创了世界各国和地区设立出口加工区的历史新时期。20 世纪 60 年代,出口加工区并未如后来那样受到各国政府的普遍重视,当时全世界还不到 10 个出口加工区,其中主要包括我国台湾的 3 个出口加工区、印度的坎德拉、菲律宾的巴丹、多米尼加的拉罗马纳、波多黎各的马亚圭斯、新加坡的裕廊等。从 20 世纪 70 年代开始,尤其是石油危机爆发后,新保护贸易主义开始盛行,出口加工区的作用才被各国政府普遍认识。出口加工区在发展中国家和地区蓬勃兴起。20 世纪 70 年代前半期开始,亚洲发展中国家和地区的出口加工区发展尤为迅速。

出口加工区的创设,是自由主义与保护主义的一种妥协,其所提供的优惠措施及基础建设,使投资企业只需较低的操作成本以及面临较小的政策风险,从而吸引企业进驻,并提供发展中国家一条通往国际经济社会的途径。20 世纪 70 至 80 年代是加工出口区发展的重要时期,在非洲、亚洲以及拉丁美洲等发展中国家,以其低廉的劳力,辅之以国家提供基础设施、公共服务、财务、税赋以及其他方面的优惠,吸引工业发达国家的企业。虽然在各个国家这些特殊区域的名称并不一定相同,但其作用、性质大致一样。1986 年时约有 90% 的加工出口区位于发展中国家,以拉丁美洲及亚洲为主要的聚集地点,其中 48% 在加勒比海(Caribbean),42% 在亚洲,共创造了 1300 多万个就业机会。发展中国家所成立的“加工出口区”,其共同点大多为:设立于港口附近、行政手续较区外简化、由区外输入原物料或零组件,再以非技术劳力来产生附加价值,区内企业享有税收及投资政策优惠,以“进口→加工→再出口”的为主要模式,发展出口工业产品。

在该时期,除了出口加工区的发展外,其他各种类型的海关特殊监管区,包括自由港、自由区、自由贸易区、企业园区(enterprise zones)、免税区(customs free zones)、工业自由区(industrial free zones)、自由经济区(free economic zones)、外贸区(foreign trade zones)、出口工业园区(export industrial parks)、特别经济区(special economic zones)等,在世界也迅速发展。根据国际劳工组织(International Labour Office, ILO)的统计,可以认定为出口加工区的数量从 1975 年的 25 个增加至 2006 年的 130 个;而其他类型海关特殊监管区域则从 1975 年的 79 个,猛增至 2006 年的 3500 个,这些区域内创造了大量的就业机会。