

司法部国家法治与法学理论研究项目



当代法律科学文库

Teshu Jingji Gongnengqu
Falü Zhidu Yanjiu

特殊经济功能区 法律制度研究

曾文革/等著



对外经济贸易大学出版社

University of International Business and Economics Press

当代法律科学文库

司法部国家法治与法学理论研究项目

特殊经济功能区 法律制度研究

曾文革 等著

对外经济贸易大学出版社

中国·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

特殊经济功能区法律制度研究 / 曾文革等著. —北京: 对外经济贸易大学出版社, 2012
(当代法律科学文库)
ISBN 978-7-5663-0382-0

I. ①特… II. ①曾… III. ①经济区 - 法律 - 研究
IV. ①D90

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 160146 号

© 2012 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

特殊经济功能区法律制度研究

曾文革 等著

责任编辑: 汪友年

对外经济贸易大学出版社

北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码: 100029

邮购电话: 010-64492338 发行部电话: 010-64492342

网址: <http://www.uibep.com> E-mail: uibep@126.com

山东省沂南县汇丰印刷有限公司印装 新华书店北京发行所发行

成品尺寸: 155mm × 230mm 20.75 印张 270 千字

2012 年 9 月北京第 1 版 2012 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5663-0382-0

印数: 0 001 - 1 000 册 定价: 39.00 元

2009 年司法部国家法治与 法学理论研究项目成果

项 目 名 称：我国特殊经济功能区法律制度研究（09SFB2049）

课题负责人：曾文革

课题著作作者分工：

- | | | |
|----------|-----|--------------------------|
| 曾文革： | 第一章 | 特殊经济功能区的一般分析 |
| 廖 明、全小莲： | 第二章 | 特殊经济功能区的国际法规制 |
| 温 融、袁振华： | 第三章 | 主要国家或地区特殊经济功能区
法律制度比较 |
| 黄 艳、刘 萍： | 第四章 | 我国特殊经济功能区法律制度的
宏观分析 |
| 张晓君、王 怡： | 第五章 | 我国特殊经济功能区法律制度的
现状与问题 |
| 曾文革、周钰颖： | 第六章 | 我国特殊经济功能区法律制度的
完善与构建 |

前 言

特殊经济功能区是承担一定特殊经济功能的区域。作为人类从事经济活动的一种区域载体，特殊经济功能区是随着商品经济的发展，随着国际贸易、科学技术与国际分工的发展，而逐渐形成和发展起来的。二战后，随着国际贸易自由化、市场全球化和新产业的兴起，特殊经济功能区进入了加速发展时期，功能开始由单一化走向多元化，出现了出口加工、转口贸易甚至工业农业等综合经营。20 世纪 90 年代以来，随着功能不断拓展到加工、贸易、物流、仓储、工业生产和科技开发等领域，特殊经济功能区已经超越了地域限制、经济发展水平限制和经济制度限制，从具有单一功能、以转口贸易和进出口贸易为主的初级水平，到具有贸易和生产、加工功能的中级水平，并向具有多种功能、形成有竞争优势的产业集群的高级水平迈进。

改革开放以来，我国先后创设了经济特区、经济技术开发区、高新技术开发区、保税区等一系列特殊经济功能区。以经济特区为代表的各类特殊经济功能区立足不同定位、发挥自身优势，在体制创新、城市建设、产业集聚、对外开放、调整产业结构、集约利用土地等方面进行了有益探索。经过三十多年的发展，以经济特区为代表的各级各类特殊经济功能区取得了辉煌的成就，成为地方经济发展和区域经济协调发展不可或缺的重要力量，以及中国特色社会主义市场经济发展道路的重要组成部分，为全国的改革开放和现代化建设作出了历史性的贡献。

特殊经济功能区特殊功能的发挥需要良好的法律制度作为支撑。法律制度通过提供一系列的标准和要求，指示并限制人们的

行为选择与实际行动,能够为特殊经济功能区的发展提供可预见性的基础,减少盲目性和不确定性。以WTO为代表的国际条约明确规定了特殊经济功能的法律地位,为特殊经济功能区的发展提供了国际法基础。然而,由于诸多原因,我国特殊经济功能区法律制度尚存在统一立法缺位、行政管理权配置失范等问题,不能满足特殊经济功能区发展的需要。当前,美国次贷危机引发的全球性经济衰退远未结束,我国社会经济发展处于关键期,必须结合中国国情,站在历史高度回应时代要求和现实挑战,推动特殊经济功能区法律制度创新和完善。

目前,国内外学者对特殊经济功能区法律制度的研究比较零散,缺乏系统性。大多数学者仅将研究点集中于某一类特殊经济功能区,如保税区或者经济技术开发区。这与特殊经济功能区自身的种类繁多且处于动态发展中密切相关。本书是由司法部国家法治与法学理论研究项目“我国特殊经济功能区法律制度研究”(09SFB2049)的最终成果。由于“特殊经济功能区”概念在学界甚少使用,如何界定特殊经济功能区的内涵是本书面临的首要挑战。本书力图综合运用经济学、法学、政治学等多学科知识,通过实证分析、比较分析、文本分析、历史分析等方法,将特殊经济功能区进行类型化研究,为特殊经济功能区法律制度提供一般性的理论认知,也为我国特殊经济功能区的科学发展提供法律制度支撑。

本书在研究思路,首先,从特殊经济功能区的内涵入手,梳理特殊经济功能区的历史演进规律,探讨特殊经济功能区产生与发展的理论基础及其法理依据与国际法、国内法基础,为全书的论述提供理论前提。其次,分别从国际法与国内法两个层面,解析与特殊经济功能区有关的主要国际贸易规则、国际投资规则和争端解决规则,比较主要国家或地区特殊经济功能区法律制度的异同,以期为我国特殊经济功能区法律制度的构建与完善提供国际法指向和国内法借鉴。再次,在经济全球化不断深化、全球

经济危机持续影响等时代背景下，结合我国“发展中国家、经济转型国家、后发赶超型国家和发展非均衡国家”的基本国情，宏观分析国际经济规则和区际经贸协议对我国特殊经济功能区法律制度的影响。最后，剖析我国特殊经济功能区法律制度存在的问题，并提出构建与完善的具体立法建议。

本书共包括六章：

第一章，特殊经济功能区的一般分析。特殊经济功能区概念来源于“经济区”、“功能区”和“经济功能区”，是经由国家或者国家授权的部门和政府机构按照国家经济宏观发展调整或者国际经济对外交往需要，按照法定程序依法确立的承担特定经济功能目标并享受特殊综合优惠政策，发挥重要经济先导作用的特定自然区域。它是随着商品经济的发展，随着国际贸易、科学技术与国际分工的发展，而逐渐形成和发展起来的，通常具有聚集、生产、服务、创新、辐射等功能。制度、产业、资源、管理等是特殊经济功能区发展中必不可少的要素。除了经济学、政治学、社会学等理论基础外，特殊经济功能区的产生与发展具有法理基础，需要在国内法和有关国际法的框架中进行。

第二章，特殊经济功能区的国际法规制。从特殊经济功能区发端至今，虽然特殊经济功能区的形式在不同历史时期不断演变，但是国际法始终对各种形式的特殊经济功能区进行着规制。国际法中与发展特殊经济功能区相关的议题和领域包括但不限于国际贸易法、国际投资法、国际环境法、国际人权法、“软法”等国际法基本理论问题。本文仅就与其密切相关的国际贸易法及国际投资法进行探讨。调整特殊经济功能区的国际贸易法律制度层次丰富，既有以世界贸易组织法为代表的多边贸易体制，又有区域和双边贸易自由化安排。调整特殊经济功能区的国际投资法律制度主要涉及外资待遇和投资争端解决问题。

第三章，主要国家或地区特殊经济功能区法律制度比较。世界各国或地区出于不同的发展目标和政策需要，创建了各种类型

的特殊经济功能区。通过对发达国家或地区与发展中国家或地区的特殊经济功能区制度的比较,不难发现,以法律形式固定各项特殊经济功能区制度,保障功能区定位、管理体制、优惠措施等政策规范性、稳定性与连续性,是各国或地区的通行做法。在立法模式、管理体制以及具体政策措施规定上,各国因经济社会发展水平不一,存在一定差异,但也存在共性与一般经验,如制定特殊经济功能区基本法、根据各自经济发展水平确定立法目标、采用国家与地方两层管理体系设置特殊经济功能区管理体制等。

第四章,我国特殊经济功能区法律制度的宏观分析。我国作为发展中国家、经济转型国家、后发赶超型国家和发展非均衡国家的基本国情,决定了我国特殊经济功能区的定位、布局及其法制建设具有鲜明的中国特色。经济全球化、区域经济一体化、全球经济危机持续、战略性新兴产业和低碳经济发展的时代特点,对我国特殊经济功能区的定位、战略规划产生着深远影响。同时,特殊经济功能区也是经济全球化非均衡发展进程中的一个阶段性产物与现实组织形式,是一国参与经济全球化的一种介入方式与现实选择。WTO 作为世界范围内多边贸易体制的统一法律规范,对于我国建立的各类特殊经济功能区进行了必要的规范和引导。此外,ICSID、CAFTA 以及我国签署的区域或双边贸易合作协定也对我国特殊经济功能区法律制度的构建具有重要支撑作用。

第五章,我国特殊经济功能区法律制度的现状与问题。我国特殊经济功能区是随着我国探索中国特色社会主义道路而产生与发展起来的。经过三十多年的发展,我国特殊经济功能区规模不断扩大,运作日趋规范,监管日益成熟,较好地发挥了辐射带动和示范作用,为国家和地方的改革开放和现代化建设积累了宝贵经验,为探索中国特色社会主义道路作出了重要贡献。同时,我国特殊经济功能区的法律制度也得以建立和发展。在《宪法》以及《立法法》、《中外合资经营企业法》、《企业所得税法》、《海

关法》等法律基础上，形成了特殊经济功能区主体法律制度、特殊经济功能区管理法律制度和其他配套制度。由于受内部因素和外部因素制约，我国特殊经济功能区法律制度存在立法层次较低、相关法律冲突、监管程序失范等问题。

第六章，我国特殊经济功能区法律制度的完善与构建。站在新的历史起点上，我国特殊经济功能区法律制度的完善与构建，必须综合考量区域协调、生态保护和国际竞争与合作等要素，通过借鉴国外特殊经济功能区建设中的先进立法经验，并审查与业已加入的多边、区域和双边条约之间的一致性。应确立特殊经济功能区基本法的立法模式，坚持继续发挥特殊经济功能区在国民经济中的带动作用、促进特殊经济功能区与当地社会经济的协调发展、规范特殊经济功能区的发展与治理等立法目标，遵循市场机制与政府调控相结合、可持续发展、经济功能透明、经济功能优化等基本原则，从实体和程序两个方面具体构建我国特殊经济功能区法律制度。

特殊经济功能区法律制度的研究涉及经济法、国际法、环境法等多个法学学科，涵盖了国际法和国内法多个领域，其研究具有相当难度，课题组经过艰辛的努力仍然存在不少不尽如人意之处。本书的研究只是对特殊经济功能区法律制度这一宏大命题的初步研究，为研究水平和资料所限，在研究中难免许多疏漏之处，敬请学界同仁不吝赐教。

曾文革

2012年7月

于重庆大学法学院

目 录

第一章 特殊经济功能区的一般分析	(1)
第一节 特殊经济功能区的概念及其内涵	(1)
第二节 特殊经济功能区的历史演进	(15)
第三节 特殊经济功能区产生与发展的理论基础	(23)
第四节 特殊经济功能区的法治土壤	(37)
第二章 特殊经济功能区的国际法规制	(49)
第一节 国际法与特殊经济功能区的发展	(50)
第二节 特殊经济功能区的国际贸易法规制	(56)
第三节 特殊经济功能区的国际投资法规制	(78)
第三章 主要国家或地区特殊经济功能区	
法律制度比较	(93)
第一节 特殊经济功能区的国别意蕴：	
基于发达国家与发展中国家视角	(94)
第二节 发达国家或地区特殊经济功能区法律制度	(99)
第三节 发展中国家或地区特殊经济功能区	
法律制度	(139)
第四节 发达国家或地区与发展中国家或地区特殊经济	
功能区法律制度评析	(152)
第四章 我国特殊经济功能区法律制度的宏观分析	(163)
第一节 特殊经济功能区的中国国情	(163)
第二节 我国特殊经济功能区的时代要求	(176)
第三节 国际条约对我国特殊经济功能区法制的	
影响	(196)

第四节	区际经贸协议对我国特殊经济功能区 法制的影响	(213)
第五章	我国特殊经济功能区法律制度的现状与问题	(227)
第一节	我国特殊经济功能区的发展现状	(227)
第二节	我国特殊经济功能区法律制度的 主要内容	(244)
第三节	我国特殊经济功能区法律制度存在的问题 及其原因分析	(262)
第六章	我国特殊经济功能区法律制度的完善与构建	(271)
第一节	新时期我国特殊经济功能区法律制度的 要素考量	(272)
第二节	我国特殊经济功能区立法过程展开	(281)
第三节	我国特殊经济功能区法律制度的立法模式 选择	(294)
第四节	我国特殊经济功能区法律制度的立法目标与 基本原则	(301)
第五节	构建我国特殊经济功能区基本法的具体 建议	(307)
后记		(317)

第一章 特殊经济功能区的一般分析

特殊经济功能区在世界经济发展史上已经具有 400 多年的历史，从自由港到自由贸易园区，从加工区到科学城，各个国家都在以不同形式建设和完善特殊经济功能区，以适应经济全球化带来的国际经济形势变化和全球产业结构调整的需要。当前，以美国、德国和日本为代表的发达国家注重以自由港、对外贸易区、自由贸易园区等为特殊经济功能区的主要形式，在进出口贸易、保税仓储和国际商务等方面实施对外贸易服务的功能保障。以中国、俄罗斯为代表的发展中国家注重以出口加工区、经济特区和保税区等为特殊经济功能区的主要形式，在 1992 年颁布《自由经济区法》，规定了海关保税区和出口加工区两种特殊经济功能区模式；2005 年又通过了《经济特区法》，重在发展技术推广型和工业型经济特区，使各种形式的自由经济区更加规范化和合法化。特殊经济功能区是各个国家和地区为实现特定经济功能而设置的优先开发区域，从整体上看，从经济特区、经济开发区到保税区等一系列政策措施和法律制度，以及特殊经济功能区的不同形式都体现了为实现某种特殊经济功能而进行的区域经济模式创新和发展轨迹。

第一节 特殊经济功能区的 概念及其内涵

一、特殊经济功能区的概念来源

特殊经济功能区是一个发展中的概念，具有经济区的理论内

涵,也有功能区的价值取向,尽管世界各国关于特殊经济功能区在实践和理论层面上还存在差异,但随着国际经济全球化格局不断深入,各国对特殊经济功能区的发展模式和理念也逐渐形成共识,本节通过进一步厘清特殊经济功能区的概念来源,明确特殊经济功能区的一般内涵和基本功能定位。

(一) 关于“经济区”的界定

经济区(economic district)是在一定地理空间范围内,通过相互关联的经济活动和相对稳定的经济体系,组合而形成的区域性经济单元。有学者提出,经济区“是在市场经济主导和政府政策引导共同推动下形成的一种地域经济集聚体,是以专业化地区经济为基础,以中心城市为核心、以经济腹地为依托的,具有一定结构的空间经济组织”。^[1]有学者强调,经济区的核心价值是资源的有效流动,“经济区形成的前提是充分的资源流动和一定的地域分工,其主要功能在于促进更大范围内、更充分的产品生产和资源流动”。^[2]广义理解的经济区,是在一定的地理空间范围内,其经济活动具有内在相互依赖和相互促进的关联性,具有明显的同质性或者共同性,与外部有着比较明确的组织边界和空间边界,从而构成相对独立的经济地域单元。

美国根据产业发展的重点确立了十大经济区,其中以波士顿—华盛顿地区为第一大经济区,主要在美国东北地区建立以金融、生化和传媒产业为主的经济区,还有五大湖地区是美国第二大经济区,主要以制造业和运输业为主。美国的经济区还以高新技术产业区领先于其他国家,美国硅谷不仅是全球科技创新的中心,同时还具备完善的经济功能服务体系。可以说,美国的经济区对于“再工业化”国家战略发挥了重要作用。德国规划设立的

[1] 陈金祥. 中国经济区——经济区空间演化机理及持续发展路径研究. 北京: 科学出版社, 2010: 1.

[2] 李荣娟. 行政区与经济区的冲突与张力整合——区域公共治理的视角. 国家行政学院学报, 2007 (3): 57.

经济区主要考虑地域、资源、产业和交通等核心因素，并把发展经济区作为促进国家经济强势发展的主要“引擎”。德国的鲁尔经济区是其最重要的区域经济中心，利用丰富的资源基础和优越的地理条件，使区域内 63 个相对独立的行政区建立起紧密的协作体系，区域内资源得以优势整合，提升产业集聚的最大效率，促使其从传统工业经济区向科技产业和高端服务业转型。日本早期将经济区主要布局在太平洋沿岸地区，以发展规模制造业为主，随着其工业逐步转移到海外，日本主要以科技、金融、新能源等新兴产业为经济区的发展要素，最具发展潜力的经济区集中资源和产业优势。我国在经济区设立方面，主要以行政区作为参照，往往注重在较为宽泛的行政区划中，把经济结构比较完整、经济实力强、具有相对独立性的全部或部分区域组成综合经济区，如长三角经济区、珠三角经济区、环渤海经济区等都是基于一定综合性的区域空间内经济活动联系紧密的经济区，其同质性和共同性都特别明显，在政府主导下促进经济区的发展条件不断成熟。另外，在相对独立的行政区域内实现特殊经济制度的经济特区也是我国经济区的典型代表，即在一定的区域，在对外经济活动中实行特殊的开放政策，用减免关税等优惠措施吸引外资，引进技术，发展外贸，以达到一定经济目的的经济性特殊区域。^{〔1〕}

从实践看，经济区是区域发展要素禀赋差异和劳动地域分工的必然结果，是区域经济运行发展到一定阶段的基本格局。“经济区是客观存在的经济活动区域，是以中心城市为核心，以历史、文化渊源为基础，以广泛的内外经济联系为纽带的开放型经济地域，具有中心相对稳定、边界模糊、对外开放、对内联系紧密的特征。行政区是国家实施政治控制和社会管理的特定地域单元，具有比较稳定的地理界线 and 刚性的法律约束。”^{〔2〕}

〔1〕 黎学玲，程信和．经济特区法教程．广州：中山大学出版社，1990：1．

〔2〕 汪阳红．正确处理行政区与经济区的关系．中国发展观察，2009（2）：24．

（二）关于“功能区”的界定

功能区是以特定的经济社会功能为设立目标的区域单元，这一区域单元要承担一个或几个核心功能，同时还要具备相应的自然条件和社会服务功能，确保各项资源要素在功能区内实现有效配置和自由流动。功能区一般具有满足特定经济社会功能的各种资源要素集聚和扩散的基本特点，它不仅是一个经济学范畴，也是一个社会学范畴，功能区往往具有较强的社会经济效应。以发挥经济效应为主的功能区，主要是发展特定产业、主导经济发展模式，具有较强的经济控制能力和聚集扩散能力的核心区域。例如往往又被称为工业区、旅游区、商业区、金融区、科技区、保税港区等以提供某种特定核心功能产品或者服务的特定区域。近年来，俄罗斯重视信息产业发展，设立了很多发展微电子产业的功能区，在莫斯科辖区、圣彼得堡市、杜布纳市等地都设立了发展微电子产业或者相关新材料开发的功能区。以发挥社会效应为主的功能区，主要是在一定的行政区或者生活区中，为保障特定的社会功能服务，满足一定区域的非产业发展的需要的聚集区域，例如生态区、自然区、水功能区等保障经济社会可持续发展的核心功能区。美国在一定的落后地区明确颁布政策，一方面是限制资源的无序开发，另一方面提高特定区域的社会福利水平，在医疗卫生、社会保障和食品补贴等方面给予优惠安排。我国在生态区建设和保护方面也发展很快，有接近 30 个重点的国家级生态区，综合对城市发展、区域开发、生态保护和基本公共服务等各项社会保障措施方面进行战略布局。

由于功能的特殊性以及多元化发展，功能区不再是一个单一的经济类概念，并且随着经济全球化的影响不断深化，一方面其核心功能更加细化，同时其区域功能联系也更加紧密。

（三）关于“经济功能区”的界定

“经济功能区是由同类的经济活动在空间上的高度聚集，连片分布形成的空间区域。这种功能区一般是以某种经济功能为主，兼

有其他功能。由于各种经济行为需占有一定的地域空间，而地域空间因其附着要素的不同而呈现出异质性，因此各种经济活动之间必然发生空间竞争，导致各种经济功能区的形成。”〔1〕经济功能区形成的客观基础是区域发展不平衡以及要素禀赋差异，以政府为主导的社会经济行为主体通过区位选择和制度安排，按照产业聚集的经济规律，通过各种要素的优势组合构成了经济功能区。从内在表现看，经济功能区是各种经济要素在区域内流动及相应的聚集过程；从外在表现看，经济功能区是各种经济要素的有效组合，形成各种各样的产业集群。根据产业集聚的规模和定位，经济功能区可以是单一的，德国在汉堡建立的经济功能区，是地方政府按照自由贸易港口的法律地位、监管机制和贸易便利化等基本要素建立的，是最具国际竞争力的经济功能区之一。综合性的经济功能区是当前各国的发展趋势，即产业聚集有规模效应，产业链条延伸性强，不同性质、不同等级的功能区有一定程度的交互作用，形成一种具有交叉联结的网状经济空间，使区域内经济主体的贸易来往能够成本最小化和效益最大化。

二、特殊经济功能区的内涵

世界各国不同类型的经济功能区都是由相关的要素构成，具有一定共同性。一般而言，这些要素主要包括土地范围、基础设施、产业群、运营和监管主体、功能定位、制度及政策等方面的内容。设立特殊经济功能区是一个国家或者地区发展区域社会经济活动的现实需要，是由政府主体主动干预区域经济社会发展的特殊制度安排，确立特定经济功能定位，合理设置功能区地域规划，实现经济社会效应。特殊经济功能区是具体的区域经济体，在特定的地域范围内承担特定的经济功能目标。设立特殊经济功能区是一种依法的政府主体行为，是依法批准的具有特定经济功

〔1〕 郝寿义．区域经济学原理．上海：上海人民出版社，2007：124．

能和相应的特殊政策的区域，如经济特区、科技园区、保税港区、出口加工区等。

（一）特殊经济功能区的概念

根据特殊经济功能区产生和发展的总体情况概括，特殊经济功能区是经由国家或者国家授权的部门和政府机构按照内部经济宏观发展调整或者外部经济对外交往需要，按照法定程序依法确立的承担特定经济功能目标并享受特殊优惠政策，发挥经济社会先导作用的特定区域。从特殊经济功能区的范畴来看，主要包括三个要素：

一是主体要素，即直接参与或者间接参与特殊经济功能区的建设、运营和具体经济交往的主体。政府和政府部门是特殊经济功能区的所有者和组织者，包括地理条件和基础设施等硬件环境的参与主体，以及政策制度、内部管理体制和企业运行机制等软件环境的参与主体。政府是特殊经济功能区的所有者，在确定其特定地域范围、具体优惠政策、确保正常运营方面发挥着重要的主导作用。韩国为了把济州岛打造成为更自由和开放的经济特区，提出中央和地方共同开发的思路，采取多种先进的经济模式和体制。特殊经济功能区内有各种各样的经济主体，包括区域内设立的公司、企业、科研机构等符合政策要求的经济社会组织，即特殊经济功能区的使用者，包括产业范围、产业规模、运行成本以及获取外部规模经济等综合要素，在特殊经济功能区内以一定的经济形式在经济全球化的背景下融入相关的产业体系，以形成产业集聚效应。特殊经济功能区运营者的种类形式较多，有的是一般政府部门负责，有的是独立政府机构负责，如新加坡就是通过公司或者个体来负责特殊经济功能区的运营。

二是客体要素，即特殊经济功能区自身所具有的特定自然条件和基础硬件环境。特殊经济功能区是国家发展特定经济目标的实际载体，不仅表现为依照法定程序确定的一定范围的特殊自然地理区域，同时体现为特殊经济功能区所具有的基础硬件环境，