

ZHONGGUO

BAOSHUIQU ZHUANXING DE MOSHI

# 中国保税区 转型的模式



高海乡 著

上海财经大学出版社

国家社会科学基金资助项目

国家“十五”211工程资助项目

# 中国保税区转型的模式

高海乡 著

 上海财经大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

中国保税区转型的模式/高海乡著. 上海:上海财经大学出版社,  
2006.4

ISBN 7-81098-604-X/F·555

I. 中… II. 高… III. 保税区-经济体制改革-研究-中国  
IV. F752.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 016010 号

☐ 责任编辑 宋澄宇

☐ 封面设计 周卫民

ZHONGGUO BAOSHUIQU ZHUANXING DE MOSHI

中国保税区转型的模式

高海乡 著

---

上海财经大学出版社出版发行  
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮件: [webmaster@sufep.com](mailto:webmaster@sufep.com)

全国新华书店经销

上海第二教育学院印刷厂印刷

宝山葭村书刊装订厂装订

2006 年 4 月第 1 版 2006 年 4 月第 1 次印刷

---

850mm×1168mm 1/32 11 印张 285 千字

印数: 0 001—2 000 定价: 25.00 元

# 目 录

|                       |    |
|-----------------------|----|
| 导 言                   | 1  |
| 第一章 保税区的基本概念和研究现状     | 8  |
| 第一节 基本概念的界定           | 8  |
| 第二节 保税区研究现状描述         | 20 |
| 第二章 保税区基础理论探析         | 29 |
| 第一节 比较利益学说与保税区总体考察    | 29 |
| 第二节 国际资本输出理论与出口加工区的实践 | 35 |
| 第三节 区位优势理论与保税区优势      | 41 |
| 第四节 增长极理论与保税区的关联效应    | 46 |
| 第五节 产品生命周期理论与保税区的生命周期 | 50 |
| 第六节 制度变迁理论与保税区的目标模式转换 | 53 |
| 第七节 组织结构理论与保税区组织结构设计  | 59 |
| 第八节 保税区相关模型与博弈分析      | 62 |
| 第三章 海外自由经济区的比较研究      | 76 |
| 第一节 比较研究的几个基本问题       | 77 |
| 第二节 美国对外贸易区的具体研究      | 89 |

|            |                              |            |
|------------|------------------------------|------------|
| 第三节        | 出口加工区比较研究·····               | 101        |
| 第四节        | 比较研究的结论与意义·····              | 117        |
| <b>第四章</b> | <b>中国保税区的实证分析·····</b>       | <b>132</b> |
| 第一节        | 中国保税区的总体考察·····              | 133        |
| 第二节        | 中国保税区的个案研究·····              | 153        |
| 第三节        | 中国保税区建设的经验与不足·····           | 183        |
| <b>第五章</b> | <b>保税区目标模式选择·····</b>        | <b>189</b> |
| 第一节        | 保税区目标模式的内涵·····              | 189        |
| 第二节        | 保税区目标模式选择的背景分析·····          | 197        |
| 第三节        | 保税区现行模式存在的主要问题·····          | 208        |
| 第四节        | 目标模式选择之一:经济发展模式 ·····        | 217        |
| 第五节        | 目标模式选择之二:体制模式 ·····          | 227        |
| <b>第六章</b> | <b>保税区目标模式的实现途径·····</b>     | <b>241</b> |
| 第一节        | 存量与增量·····                   | 241        |
| 第二节        | 功能整合·····                    | 254        |
| 第三节        | 体制调整·····                    | 260        |
| 第四节        | 政策体系的调整·····                 | 267        |
| <b>第七章</b> | <b>保税区向自由贸易区转型的试点建议·····</b> | <b>274</b> |
| 第一节        | 试点对象选择·····                  | 274        |
| 第二节        | 试点内容·····                    | 289        |
| 第三节        | 重点难点分析与进度安排·····             | 294        |

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 第八章 深圳保税区向自由贸易区转型的实证研究 .....    | 304 |
| 第一节 深圳保税区发展的现状及存在的主要问题 .....    | 304 |
| 第二节 深圳保税区向自由贸易区转型的目标及方案设计 ..... | 313 |
| 第三节 转型的政策支持体系 .....             | 323 |
| 参考文献 .....                      | 325 |
| 后 记 .....                       | 345 |

# 导 言

## 一、选题的背景及意义

保税区是我国改革开放过程中出现的新事物,也是我国开放度最高的海关监管特殊经济区域。自 1990 年 6 月国务院正式批准设立中国第一个保税区——上海外高桥保税区以来,国家共批准设立了 15 个保税区,封关总面积为 34.63 平方公里。在过去短短的 12 年里,保税区取得了令人瞩目的成就,成为我国改革开放中的一个亮点。截至 2001 年底,全国 15 个保税区实际利用外资累计达 95.64 亿美元,占全国的 2.4%。2001 年,15 个保税区完成进出口总额 213.88 亿美元,占全国的 4.2%;海关征收关税和进口环节增值税 174.5 亿元人民币,占全国海关税收的 7.2%;创造 GDP467.29 亿元,占全国的 0.48%。2001 年,全国保税区 GDP、进出口总额、工业生产总产值分别为 1994 年的 12.78 倍、8.58 倍和 29.72 倍,年均增长分别为 43.91%、39.53%和 62.34%。2001 年,深圳三个保税区实际利用外资 2.37 亿美元,完成进出口总额 71.42 亿美元,实现工业总产值 305.6 亿元,分别占全国保税区的 12.84%、33.54%和 41.95%,占整个深圳市的 6.6%、10.4%和 10.6%,而封关土地面积仅为全国保税区的 6.9%和深圳市的 1.3%。封关面积 0.2 平方公里的深圳市沙头角保税区,坚持以高科技产品的出口加工为主导,2001 年创造 GDP47.67 亿元,完成工业总产值 182 亿元,分别占深圳市盐田区的 52%和 85%,并创造了 23 000 多个就业机会,一直是

全国土地面积最小、实际运作最早和效益最好的保税区。通过引进外资和先进技术,沙头角保税区不仅实现了扩大出口、增加外汇收入、创造就业机会和促进区域经济发展的设区目标,而且在发展过程中基本完成了区内产业结构的升级。

然而,我国保税区的进一步发展,正面临着国际、国内经济形势变化所带来的严峻挑战,又遇到了不少前进中的困难。在WTO框架下,随着我国关税总体水平的逐步降低,保税区与区外的关税落差将逐渐减小,这就相对削弱了保税区的“保税”优势;随着国家贸易经营权的逐步放开,保税区凭借特殊政策所形成的国际贸易优势终将消失;随着国民待遇原则、透明度原则和市场准入原则的逐步实施,保税区的现行政策框架和运作模式也将面临前所未有的冲击。此外,保税区在发展过程中有许多问题亟待研究解决。例如,现行政策体系中还存在着一些不配套、不协调或不到位的地方;政策的规范化与法制化程度不高;管理体制有待于进一步理顺;保税区的定性定位问题有待于统一认识;等等。

自1991年6月18日至今,笔者先后在原深圳市沙头角保税区开发服务公司、原深圳市沙头角保税区管理局和深圳市保税区管理局的不同岗位工作,亲身经历了沙头角保税区的起步、腾飞和转型,见证了深圳三个保税区的发展、壮大和繁荣。在工作中,笔者为保税区的辉煌而欢呼,更为前进中的困难而苦恼。这就激励我执著地探求保税区成功的真谛。本书便是我思考的成果之一。

在经济全球化和区域经济一体化的国际经济背景下,结合WTO框架下我国由外向型向开放型转换的经济发展战略,本书首次提出了我国保税区贸工结合的开放型目标模式的构想,试图为我国保税区向国际上通行的自由贸易区转型提供理论依据;为国家制定保税区的发展战略及相应政策提供系统的政策框架;为中央政府理顺我国保税区的管理体制提供完整的设计方案;为地



方政府及有关部门研究解决有关保税区问题提供具有操作性的政策建议;也为各保税区制定发展战略、调整工作思路、解决实际问题提供参考依据、理论思路和操作对策。

## 二、研究目标

本书的研究目标是,根据国内外经济环境的变化,结合保税区的运作实际,为我国保税区择定具有时代特征和前瞻性的目标模式,并提出其实现途径。

就目标模式而言,我国保税区宜成为按国际惯例运作的贸工结合的开放型自由贸易区,并具备以下特点:(1)在发展目标上,保税区宜成为区域性开放型经济的增长极和国际、国内两个市场的链接点,具体表现为三个重要的“功能中心”:以出口商品为龙头的国际采购中心,以国际、国内料件为基础的加工制造中心,以进口商品为主导的物流分拨中心。(2)在发展途径上,保税区内宜开展多种经济活动,包括简单商业性加工、混合加工制造、进出口贸易、转口贸易、货物仓储、运输及配套服务产业。在功能整合后,保税区将突出三大功能产业:以高新技术产业为主的加工制造业、现代物流产业(包括国际贸易、保税仓储、运输等)和会展产业。(3)在发展方式上,各保税区宜根据自身优势采取“平衡式”的全面发展或“倾斜式”的有重点、分阶段推进,实现经济的持续、快速、健康发展。(4)在管理体制方面,保税区宜建立一个权威、精简、高效的三层级管理体制模式。在中央管理层面,摒弃目前由“八部委”共同管理的共管型体制,实行国家授权、海关总署监管的单一型管理体制;在地方操作层面,采用政企分开的政府主导型管理体制;在海关监管层面,宜形成以效率为中心的独立型监管体制。(5)在政策体系方面,保税区宜拥有一个具有规范性、权威性、稳定性和法制化的政策环境。

就实现途径而言,国家和各保税区宜从存量调整、增量布局、

功能整合、体制创新和政策框架完善等方面着手,发挥区位优势、调整发展战略,向目标模式迈进。(1)存量调整方面,以各保税区的区位优势为依据,调整产业结构,提高运作效率,其重点是通过制度变迁和制度创新妥善处理长期困扰保税区的港区关系。(2)增量布局方面,新设立的保税区宜沿着三个层次展开:与我国经济从东向西梯度推进的总体发展战略相适应;配合沿海、沿江、沿边开放地区的经济发展战略;根据国家西部大开发的战略部署适当布点。保税区的规模应当在 30~100 公顷之间。目前发展空间不足的保税区,应因地制宜,适时引入“一区多园”模式,依托现有建制异地增设分区或功能附属区来拓展空间。(3)功能整合方面,宜充分考虑到各保税区业已形成的产业结构和交通条件,遵循以下原则:因“区”制宜,将主观选择与客观条件有机地结合起来,充分发挥自身的比较优势;统一规划功能定位,实现协调发展和整体运作效率的提高;合理确定经济发展方式和功能拓展时序。(4)体制创新方面,宜建立宏观决策集中、主管部门协调、地方政府实施、政策框架完善和横向支持到位的体制,以体现权威、精简、高效的原则。在操作上,在中央决策层面成立“中国保税区发展协调委员会”,建立国家宏观管理协调机制;在地方运作层面采用“政企分开的政府主导型”管理体制;在地方海关监管方面,以提高监管效率为中心,实现监管机构“一元化”和监管事权“一体化”,引入“一线放开、二线管住、区内自由”的监管理念,由普遍监管转向针对重点企业、重点货物的监管,同时采用现代化的海关监管手段。(5)完善政策框架方面,宜重点完善中央事权政策体系。海关监管政策方面,与国际惯例兼容,修订目前《保税区海关监管办法》并出台实施细则;外贸政策方面,实行国民待遇原则,放开区内企业外贸经营权,简化进出口配额和许可证管理的审批手续;外汇金融政策方面,放宽经常项目下的外汇管制和金融行业过于严格的市场准入限制等。地方横向支持系统是保税区投资环境的一部分,主要依

靠市场机制加以整合。

### 三、假定前提与基本框架

为了简化分析,突出研究重点,本文的基本假定前提如下:(1)国际政治经济环境总体上来说相对平稳,不会从根本上阻碍我国的改革开放进程。(2)国内政治稳定、经济改革和对外开放的基本方针不变。(3)保税区将进一步发展。

本书的基本框架由六个部分组成。

#### 1. 保税区基本概念和研究定位

简要阐述以下四个方面的问题:(1)世界自由经济区及其五种主要形态的概念与比较;(2)广义与狭义保税区概念的内涵与外延;(3)国外有关自由经济区(主要是自由贸易区和出口加工区)的研究现状描述;(4)我国有关自由经济区以及保税区的研究现状描述。通过以上分析,明确本书的研究定位。

#### 2. 保税区理论基础探析

以传统理论(主要包括比较利益学说、国际资本输出理论、区位优势理论、区域经济增长理论、产品生命周期理论、制度变迁理论和组织结构理论)为基石,以出口加工区理论为分析工具,构造有关保税区在总体运行、设立原因、区位选择、功能选择、发展前景、模式转换、管理体制等方面的理论框架;并以此为基础,提出了保税区运作模型、收入模型和博弈分析模型,为保税区目标模式的建立探求理论支持。

#### 3. 国外自由经济区的比较研究

选取美国对外贸易区作为自由贸易区的范例、中国台湾的高雄和印度坎德拉出口加工区为正、反方面的典型,比较研究世界自由经济区最常见的两种发展形态,通过分析它们在设区目的、区位选择、功能选择、优惠政策以及管理体制方面的异同,总结自由经济区成功的一般规律和失败的教训,为保税区目标模式的选择寻

求参考坐标。

#### 4. 我国保税区的实证分析

在通过实地调查研究取得大量数据的基础上,从不同角度对我国保税区的发展历程、整体状况进行了全面回顾和总体考察,选取深圳沙头角、厦门象屿、上海外高桥等三个不同类型的保税区进行个案研究,在此基础上总结我国保税区的成功经验和不足之处,为目标模式的提出寻求实证依据。

#### 5. 保税区目标模式选择

准确界定目标模式的含义与两个构成要素,着重从世界经济一体化和我国对外经济战略的转变以及加入 WTO 的角度,框定目标模式建立的时代背景,然后以目标模式为分析框架系统分析我国保税区运作过程中存在的主要问题,择定我国保税区的目标模式及其框架设计。

#### 6. 目标模式的实现途径研究

根据目标模式,从我国保税区的存量与增量、功能整合、体制调整和政策框架完善四个方面分析实现途径,提出可操作性的政策建议和调整策略。

### 四、研究方法

本研究综合运用了国际经济学、区域经济学、公共选择理论、发展经济学、比较经济学、产业经济学、管理学、信息学和系统论、博弈论、新制度经济学等学科的前沿理论,对我国保税区的目标模式进行跨学科研究。在研究方法上体现如下原则:(1)规范分析与实证分析相结合。目标模式的建立实际上是一个规范分析过程,但有关目标模式转换的原因、背景以及具体模式择定等问题又需要运用实证研究方法。(2)系统分析与案例分析相结合。用系统分析法对我国保税区的现状进行全面考察,对目标模式结构和内容体系等进行系统分析;用案例分析法解剖深圳沙头角、上海外高

桥和厦门象屿保税区的实际运作情况,为目标模式的选择提供佐证,并对系统的结论加以印证。(3)定性分析和定量分析相结合。通过定性分析,综合研究我国保税区的目标模式问题,提出相关的政策建议;通过定量分析,为目标模式的建立提供实证数据,验证其可操作性。

## 五、创新与不足

本书的主要创新在于:(1)在国内首次对我国保税区目标模式问题进行了系统的研究,提出了一个基本的分析框架和研究思路。(2)在国外相关研究成果的基础上,提出了我国保税区的运作模型。(3)借鉴国外出口加工区理论研究方法,提出了我国保税区的收入分析模型。(4)在国内已研究成果的基础上,运用博弈分析方法,分析了我国保税区与跨国公司之间的博弈关系。

# 第一章 保税区的基本概念和研究现状

## 第一节 基本概念的界定

准确地界定“保税区”是本书研究的起点。如果将保税区的内涵界定为“保税”，其外延将十分宽泛，几乎可以涵盖历史上所有实行关税特许的区域。作为本书的研究对象，保税区仅指自 1990 年以来经国务院正式批准设立的 15 个保税区，它们是在一定程度上借鉴了国外不同形式的自由经济区的基础上建立和发展起来的。自由经济区主要有自由港、自由贸易区、出口加工区以及科技工业园区等不同形态。本节在对以上自由经济区概念进行初步比较的基础上，对我国保税区这一概念的内涵和外延加以展开分析。同时，为了研究的方便，对其他相关概念也予以明确。

### 一、有关自由经济区的主要概念及比较

自 1547 年世界上第一个自由港——意大利热亚那湾的里窝那自由港建立以来，世界自由经济区已有四百多年的发展历史。自由经济区是指一个国家或地区为了促进对外经济贸易活动，在其境内以法令形式划出的、由海关监管的特定区域。该区域内一般实行有别于国内其他地区的关税政策，目的在于吸引外商投资、扩大对外贸易、引进国外先进技术和管理经验、创造就业机会以及

增加外汇收入和财政收入。<sup>①</sup>

### (一) 自由港(Free Port)

自由港是主权国家关税保护下所采取的一种重要的港口措施。在自由港范围内,进口的外国商品无论是供当地消费还是转口输出,原则上不征收关税,并且可以自由装卸、储存、重新包装、买卖、加工和制造,但外国船只必须遵守主权国家有关卫生、治安、移民等法律规定。<sup>②</sup>当代世界著名的自由港首推中国香港和新加坡。此外,地中海沿岸的直布罗陀、红海外的吉布堤、拉丁美洲的玛瑙斯和马加里塔岛等,都是各具特色而又影响较大的自由港。

自由港的主要特征有三个:

1. 严格的区位限制,即必须是国际航运的要塞或必经之地,因此往往是机场、港口或者港口的一部分。

2. 四个“自由”,具体包括:贸易自由,即没有贸易限制;金融自由,即外币自由兑换、资金自由转移、资金自由经营;投资自由,即没有行业、期限限制;运输自由,即免办海关手续、非强制领航,船员可自由登岸,边防海关人员不得上船、移民和卫检从简等。

3. 功能较为单一,主要作为货物的集散中心,从事国际贸易中货物的转船或储存等。

### (二) 自由贸易区(Free Trade Zone)

自由贸易区是所有自由经济区中涵盖面最广的一种形式。一方面,自由贸易区是继自由港之后最早出现的自由经济区,故其发展源远流长,分布极广,体现出时空覆盖上的广泛性;另一方面,从动态的角度来看,自由贸易区的含义完全覆盖了自由港、出口加工区和科技工业园区,后者只是其外延空间的一部分。正是由于

---

<sup>①</sup> 窦宪章、周清扬等:“建立中国内陆自由贸易区是扩大对外开放的必然趋势”,《决策探索》1998年第9期。

<sup>②</sup> 陈永山等:《世界各地的自由港和自由贸易区》,厦门大学出版社1988年版,第4页。

广泛的涵盖面,导致自由贸易区定性问题上的争议和功能界定上的混乱,即便是国际上最具权威的各个机构,对自由贸易区的定义也是众口不一、各执一词。

1. 联合国贸发会议(UNCTAD, 1984)报告规定:自由贸易区是指货物进出无需通过国家海关的区域。在最初的时候,此类区域主要用于储存和贸易,而最近则强调进行制造、加工和装配活动。货物进入自由贸易区可不缴纳关税和不受配额限制,并可无限期地储存。

以上定义突出了自由贸易区的三个特点:(1)货物进出自由;(2)关税豁免;(3)业务范围包括贸易和加工、制造、储存、装配。前两个特点涉及到自由贸易区的自由度和优惠安排,是其任何发展阶段都必备的特征;第三个特点则克服了传统自由贸易区定义的不足,这在 20 世纪 80 年代是一个极大的创新与进步,因为在此之前,自由贸易区专营转口贸易和一般贸易。然而,现在看来,这一定义有两点明显的不足:一是比较中性,对海关监管等敏感问题未作严格的界定;二是业务范围较窄,不能覆盖目前的很多新业务,比如旅游、商品展览等就处于该定义范围之外。

2. 美国 1991 年 11 月 7 日生效的《对外贸易区法案》第 400 条规定:对外贸易区(Foreign-trade Zone)<sup>①</sup>是一个限定的进入区域,位于进口港或毗邻进口港处。任何外国或国内商品,除法律禁止或管理当局规定为妨害公共利益、健康或安全的之外,均可不受美国《海关法》的限制而进入对外贸易区。准许进入对外贸易区的商品可以进行任何形式的储存、展览、组装、制造和加工,免办正式的进口手续,也无需缴纳关税。凡运进美国供国内消费的商品,需缴纳关税。

《对外贸易区法案》关于对外贸易区定义的最大特点,在于指

---

<sup>①</sup> 国际上统称的自由贸易区,美国称为对外贸易区。



出了它不受美国《海关法》的限制,直接将其置于海关管辖之外。这真正地体现了自由贸易区“境内关外”的特点,也是美国对外贸易区与其他自由贸易区的最大区别。

3.《关贸总协定》(GATT)第24条第8款规定:自由贸易区应理解为由两个或两个以上的关税领土所组成的、并对这些组成领土内的产品贸易已实质上取消关税或其他贸易限制的一个区域。显然,这里所定义的自由贸易区是 Free Trade Area,而不是 Free Trade Zone。它实质上是国家之间的一种经济联盟,而不是一个国家内部的特殊经济区域。典型的例子如德、法、意等国家所组成的自由贸易区以及美、加、墨三国所组成的北美自由贸易区<sup>①</sup>。关贸总协定的定义显然指的是“大自由贸易区”的概念,即国家之间、地区之间所组成的超越关界的自由贸易区。大自由贸易区与以上两种自由贸易区的含义截然不同。前者至少涉及两个国家或地区,其国界小于关界;后者一般是在一国国境之内,其国界大于关界。

4. 1973年5月18日,国际海关合作理事会(后改为世界海关组织,WCO)在日本京都制定的多数国家承认的《关于简化和协调海关业务的国际公约》(即《京都公约》)认为:自由贸易区系指一国的部分领土,在这部分领土内运入任何货物,就进口税及其他税种而言,被认为在关境之外,并免于实施惯常的海关监管制度<sup>②</sup>。这个定义指出了自由贸易区在关境之外,但并不认为是“境内关外”,因为它只是规定在进口税及其他税种的征收方面才免于海关管辖,但在其他方面还要受到海关监管。

5. 原国务院副总理李岚清主编的《中国利用外资基础知识》一书认为:“自由贸易区,又称免税贸易区或对外贸易区、自由关税

① 李力:《世界自由贸易区研究》,改革出版社1996年版,第2、3页。

② 陈志龙、吴蓉:“保税区的局限性及其转型研究”,《上海改革》2002年第8期。