

中国（上海）自由贸易试验区 建设与海关监管制度创新

The Construction of China (Shanghai) Pilot
Free Trade Zone and the Institutional Innovation of
Customs Supervision

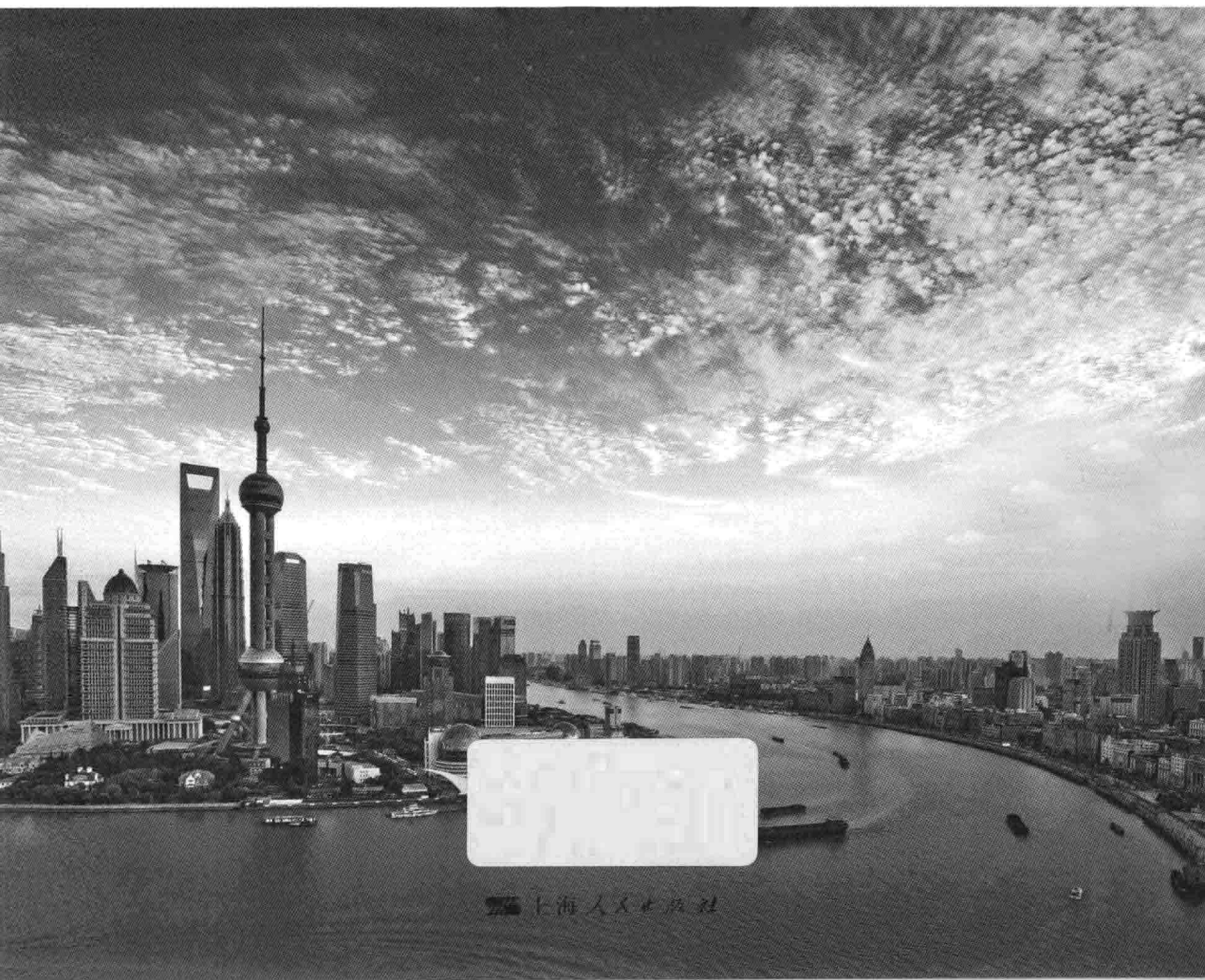
陶蔚莲 李九领 著



中国（上海）自由贸易试验区 建设与海关监管制度创新

The Construction of China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone and the Institutional Innovation in Customs Supervision

陶蔚莲 李九领 著



上海人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

中国(上海)自由贸易试验区建设与海关监管制度创新/陶蔚莲,李九领著. —上海:上海人民出版社,
2014

ISBN 978 - 7 - 208 - 12222 - 2

I. ①中… II. ①陶…②李… III. ①自由贸易区—
经济发展—研究—上海市②自由贸易区—海关—监管制度
—研究—上海市 IV. ①F752.851

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 071156 号

责任编辑 周 峥 何元龙

封面摄影 吴慧全

中国(上海)自由贸易试验区建设与海关监管制度创新

陶蔚莲 李九领 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 720 × 1000 1/16 印张 34.5 插页 4 字数 542,000

2014 年 6 月第 1 版 2014 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 12222 - 2/F · 2227

定价 75.00 元

出版说明

本书作者为海关工作人员，书中对中国（上海）自由贸易试验区与海关监管制度创新的研究、阐述和分析纯属作者个人学术研究成果，敬请读者阅读时注意。

上海人民出版社

卷首语

2013年9月29日,新中国有史以来第一个自贸区——中国(上海)自由贸易试验区正式挂牌启动,这是中国改革开放历程中的又一重大事件。

建立中国(上海)自由贸易试验区,从本质上说,是全面引进和借鉴成熟的市场经济条件下处理政府与市场关系的一整套理念、法律、制度和规则,着力打造中国改革开放的升级版。

纵观世界自由贸易区的演进与发展,自贸区已有400余年的历史。目前,世界上已有数千个具有各种功能的自贸区,分布在五大洲,其中三分之二在经济发达的国家和地区。“一线放开、二线管住、区内自由”是国际惯例,其中海关监管是自贸区建设的重要内容。

《中国(上海)自由贸易试验区建设与海关监管制度创新》一书,以全球化视野,为读者系统研究、阐述了构建开放型经济新体制下上海自贸区建设与海关监管制度创新问题,该书填补了国内该领域研究的空白,具有重要的实践参考价值。

习近平总书记在参加十二届全国人大二次会议上海代表团审议、谈到加快推进自由贸易试验区建设时,鼓励上海“大胆闯、大胆试、自主改,尽快形成一批可复制、可推广的新制度”。

中国自贸区建设已经启航。“百舸争流,奋楫者先”,期待中国(上海)自由贸易试验区和海关监管制度创新在中国改革新时期取得惊世之成绩。

中共中央党校

教授

中国国际外交公关协会 副会长

 (李雨)

2014年3月

序 一

建立中国(上海)自由贸易试验区(以下简称“自贸区”),是党中央、国务院作出的重大决策。作为新形势下推进改革创新、提高开放型经济水平的重要载体,自贸区建设为海关带来了一次监管创新的好机遇,同时对海关的监管能力也是一个严峻的挑战。我们必须履行好把关服务职能,切实做到“管得住、放得开、通得快”,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,为自贸区营造一流的营商环境。

面对自贸区建设的全新任务,上海海关始终按照“简政集约、通关便利、安全高效”12字要求,围绕“可复制、可推广”目标,边探索、边试点、边完善,积极推进了海关创新试点项目和优化服务举措落地生效。随着改革进入“深水区”,如何抓住监管创新这一重点,有效对接高标准的国际惯例,全面推进海关治理体系和治理能力现代化,更好地促进贸易安全和便利,是我们需要深入研究的一系列新课题。近期,陶蔚莲同志与上海海关学院李九领同志合作完成了《中国(上海)自由贸易试验区建设与海关监管制度创新》一书。该书运用理论与实践相结合、纵向分析与横向分析相结合的研究方法,对海关监管制度创新的理论架构和实现路径进行了初步探索,具有较强的时效性、针对性和前瞻性。作者还潜心整理了不少有关自由贸易园区建设的国内外资料,对于下一步按照“可复制、可推广”要求探索推进海关监管制度创新,具有一定的借鉴意义和参考价值。

衷心感谢两位作者的辛勤汗水和笔耕不辍,愿该书能够激发更多海关同志关注、研究和参与自贸区建设的热情,主动为海关监管创新建言献策、添砖加瓦。随着自贸区建设进程的加快,在理论研究和实践探索方面必将不断取得新的突破和进展。让我们凝聚智慧力量,积极探索与国际投资贸易通行规则相匹配,更富活力、更具效率的海关管理体制机制,创造更多可复

制、可推广的改革经验和创新做法,努力在国家发展战略大局中做出海关应有的贡献。

是为序。

上海海关党组书记、关长 

2014 年 3 月

序 二

中国新时期最鲜明的特点是改革开放。30 余年改革开放的基本国策创造了“中国奇迹”，使中国完成了从封闭经济到开放经济的历史性转变。但是，许多深层次的问题依然制约着我国经济实现又好又快发展，需要全面深化改革开放，打造中国经济的升级版。

同时，中国经济发展面临的国际环境日益复杂。在经济全球化和区域经济一体化的大趋势下，WTO 多边贸易体制运行步履艰难，而双边和多边的区域贸易协定谈判如火如荼。尤其是即将完成的由美国、欧盟等主导的 TPP、TTIP 等大型自贸区谈判，将会形成由美国主导的全球贸易新秩序和新规则。

因此，加快实施自由贸易区战略，是我国顺应经济全球化的新形势和区域经济一体化潮流，全面深化改革开放的新战略和新载体，是以扩大对外开放促改革、促发展、促创新、促共赢的战略举措。

为了全面把握我国经济发展的重要战略机遇，积极应对挑战，赢得未来，中国首个自贸区（FTZ）——中国（上海）自由贸易试验区（以下简称“上海自贸区”）于 2013 年 9 月应运而生，成为中国新一轮改革开放的“风向标”。其承载着中国积极应对经济全球化挑战的国家战略，承载着中国经济转型升级的历史重任，承载着“先行先试与制度创新”的重大使命。

中国海关是国家进出境监督管理部门，其监管效能将对自贸区建设产生重要影响。上海海关肩负着自贸区海关制度创新的重任。按照“一线放开、二线管住、区内自由”的自贸区国际惯例，上海海关从自贸区海关监管的理念、模式、机制、手段等诸多方面进行了一系列的改革与创新。因此，自贸区建设既对海关监管提出了挑战，也为海关监管制度创新创造了契机。

上海海关学院作为全国唯一一所海关高等教育学府，其办学定位于“立足海关，服务社会，面向国际”，即以行业资源为依托，努力成为海关智库，发挥“服务海关、引领海关”的作用。中国首个自贸区花落上海，既为我们研究

中国自贸区与海关监管制度提供了天时地利、千载难逢的历史机遇,也是我们专家学者应该肩负的历史使命。李九领教授与上海海关陶蔚莲同志合著的《中国(上海)自由贸易试验区建设与海关监管制度创新》一书,就是充分发挥海关系统在海关研究方面的优势,主动服务海关,服务国家自贸区战略的重要成果。

本人曾在海关工作了 30 多年,分管过不同的海关业务,深知海关在国家开放战略中的地位与作用。同时,也深刻体会到自贸区和海关理论研究的重要性与紧迫性。因此,看到该书的出版感到非常惊喜和欣慰,我相信该书将对我国自贸区建设和海关监管制度创新等方面的理论学习、理论研究和实践发展大有裨益。

上海海关学院党委书记

邵建民

2014 年 3 月

目 录

卷首语	1
序一	1
序二	1
引 言	1
第一节 问题的提出	1
第二节 本书的研究内容及章节安排	7
第一章 国际自由贸易区的演进与发展	11
第一节 国际自由贸易区的基本概念	11
第二节 国际自由贸易区的演进与发展实践	19
第三节 国际自由贸易区的海关监管实践	30
第四节 国际自由贸易区的特点和条件	38
第五节 国际自由贸易区的效应分析	46
第二章 开放型经济发展与中国(上海)自由贸易试验区建设	51
第一节 中国对外开放战略的理论与实践	51
第二节 中国开放型经济与自贸区战略	59
第三节 中国(上海)自由贸易试验区建设的内外部条件	73
第四节 中国(上海)自由贸易试验区建设的战略意义	83
第三章 中国(上海)自由贸易试验区建设框架	92
第一节 中国(上海)自由贸易试验区的功能定位	92
第二节 中国(上海)自由贸易试验区的政策体系	100

第三节	中国(上海)自由贸易试验区的管理体制	113
第四节	中国(上海)自由贸易试验区的管理机制	121
第五节	中国(上海)自由贸易试验区的法治建设	127
第四章	中国(上海)自由贸易试验区海关监管制度创新	137
第一节	海关监管制度面临的挑战与机遇	137
第二节	海关监管制度创新的辩证关系	146
第三节	海关监管制度创新的基本架构	150
第四节	海关监管制度创新的实现路径	157
第五章	中国(上海)自由贸易试验区功能拓展与海关监管创新(上) ...	168
第一节	总部经济	168
第二节	保税展示交易	178
第三节	跨境电子商务	185
第六章	中国(上海)自由贸易试验区功能拓展与海关监管创新(中) ...	197
第一节	文化贸易	197
第二节	保税检测维修	205
第三节	服务外包	211
第四节	国际中转集拼	217
第五节	启运港退税	222
第七章	中国(上海)自由贸易试验区功能拓展与海关监管创新(下) ...	230
第一节	期货保税交割	230
第二节	融资租赁	237
第三节	国际船舶登记	245
第四节	离岸贸易	254
第八章	中国自由贸易区建设与海关监管制度创新展望	264
第一节	中国自贸区发展现状	264
第二节	中国自贸区战略展望	272

第三节 中国自贸区海关监管制度创新展望	280
附录 1 国际自由贸易区相关研究资料	291
国际自由贸易区相关研究资料编译	291
美国、阿联酋、新加坡、中国香港、韩国自贸区相关法规	306
附录 2 中国(上海)自由贸易试验区总体方案及管理办法	483
国务院关于印发中国(上海)自由贸易试验区总体方案的通知	483
中国(上海)自由贸易试验区总体方案	484
中国(上海)自由贸易试验区管理办法	493
中国(上海)自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施 (负面清单)(2013 年)	505
附录 3 中国海关特殊监管区域政策	521
参考文献	532
后记	541

引 言

第一节 问题的提出

中国(上海)自由贸易试验区(以下简称“上海自贸区”或“试验区”)毫无争议地成为了 2013 年中国经济生活中的年度热词,引来了海内外社会舆论的热议、猜测和期待。

党的十八届三中全会通过的纲领性文件《中共中央关于全面深化改革重大问题的决定》(以下简称“《决定》”)明确提出,建立中国(上海)自由贸易试验区是党中央在新形势下推进改革开放的重大举措,要切实建设好、管理好,为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验。在推进现有试点基础上选择若干具备条件地方发展自由贸易园(港)区。这是党中央、国务院对今后一个时期中国自贸区战略作出的重大部署。

2014 年 3 月 5 日,国务院总理李克强在政府工作报告中两度提及上海自贸区,要求“建设好、管理好中国(上海)自由贸易试验区,形成可复制可推广的体制机制,并开展若干新的试点。扩展内陆沿边开放,让广袤大地成为对外开放的热土。”当日,中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在参加十二届全国人大二次会议上海代表团审议时,鼓励上海“大胆闯、大胆试、自主改,尽快形成一批可复制、可推广的新制度,加快在促进贸易投资便利、监管高效便捷、法制环境规范等方面先试出首批管用、有效的成果”。由此,有关中国自贸区建设的理论研究和实践探索不断升温,上海自贸区当仁不让地成为了全球瞩目的焦点。

一、新中国有史以来第一个自由贸易区:中国(上海)自由贸易试验区

2013 年 7 月 3 日,国务院常务会议原则通过了《中国(上海)自由贸易试验区总体方案》(以下简称“《总体方案》”),决定在上海的洋山港、浦东空港和

外高桥保税区以及外高桥保税物流园区“两港两区”共计 28.78 平方公里的区域内,设立新中国有史以来的第一个自贸区。2013 年 9 月 29 日,中国(上海)自由贸易试验区[China(Shanghai)Pilot Free Trade Zone]正式挂牌成立,标志着上海自贸区启动运作,中国自贸区建设迈出了万里长征的第一步。

作为高度开放的外向型经济区域,上海自贸区范围涵盖了上海市外高桥保税区、外高桥保税物流园区、洋山保税港区和上海浦东机场综合保税区四个海关特殊监管区域,地理位置优越,产业基础雄厚,经济实现了较快发展,多个区域创造了“全国第一”、“全国之最”。上海自贸区地理区位如下图所示。



外高桥保税区是 1990 年 6 月经国务院批准设立的我国第一个保税区。它濒临长江入海口,地处黄金水道和黄金岸线交汇点,紧靠外高桥港区,规划面积 10 平方公里,已封关面积 8.9 平方公里,是目前全国所有海关特殊监管区域中经济总量最大、经济效益最好、业务功能最丰富的海关特殊监管区。^①

外高桥保税物流园区是 2003 年 12 月经国务院批准设立的我国第一个保税物流园区。它紧临外高桥港区,规划面积 1.03 平方公里,已封关面积 1.03 平方公里,保税物流园区是中国首个实施“区港联动”的试点区域。

洋山保税港区是 2005 年 6 月经国务院批准设立的我国第一个保税港区。

^① 中国(上海)自由贸易试验区管理委员会网站, <http://zbw.sh.gov.cn>。

它由位于上海市芦潮港的陆域部分、东海大桥和位于浙江省嵊泗的小洋山港口区域组成,规划面积 14.16 平方公里,已封关面积 8.14 平方公里,是全国发展最快、产出效益最高的保税港区。

浦东机场综合保税区于 2009 年 7 月经国务院批准设立,位于浦东国际机场第三跑道西侧,北通外高桥保税区,南达洋山保税港区,规划面积 3.59 平方公里,已封关面积 3.59 平方公里,是上海东海岸线的区域中心节点之一。

2013 年,上海自贸区所涵外高桥保税区、外高桥保税物流园区、洋山保税港区和上海浦东机场综合保税区进出口总额达 1134 亿美元,同比基本持平,占上海市进出口总额的 25.7%。全年实现经营总收入 14200 亿元,同比增长 10.5%。其中,商品销售额 12260 亿元,同比增长 11.5%;航运物流服务收入 1000 亿元,同比增长 17.6%。工商税收 476 亿元,同比增长 10.8%。工商税收、商品销售额在全国 113 个海关特殊监管区域中分别占 53.4%和 51.6%。

从空中鸟瞰,上海自贸区如下面照片所示。



二、时代的召唤、历史的抉择:打造中国改革开放的升级版

波澜壮阔的改革开放历程,是以开放促改革、以开放促发展的历程。中国 30 余年的对外开放,主要是自主性开放、适应性开放和政策性开放,如实施正面清单管理、准入前非国民待遇与准入后超国民待遇、降低关税与推行出口退税的贸易政策,等等。

中国正处于全球化发展的新阶段,处于改革的攻坚期和深水期,处于经

济发展的转型期和换挡期,以开放促改革,则需要通过更高水平的对外开放,为我国经济的长远发展再造一个“开放红利期”。^①

从国际看,经济全球化发展面临新变革。跨太平洋伙伴关系协议(TPP)、跨大西洋伙伴关系协议(TTIP)东西两个自由贸易协定谈判、中美双边投资协定谈判(BIT)涉及负面清单管理、国企竞争中立、知识产权保护、环境和能源使用、劳工标准等内容。这些由发达国家推动的高标准的投资自由化、服务贸易自由化范本以及投资经贸规则体系将中国这个全球第二大经济体排除在外。对于新标准、新规则、新体系,中国面临着“二次入世”的严峻考验。

从全国看,中国经济处于“转型发展的关口”,结构性问题依然突出。经济发展高度依赖于外需和投资的增长,劳动力低成本优势减弱,全要素生产率贡献下降,资源环境紧约束持续强化,粗放型发展模式已难以为继。中国经济迫切需要升级版,需要用开放形成倒逼机制,用开放促进新一轮改革。

从上海看,作为国际化大都市,上海的转型发展同样遭遇制度性障碍和结构性问题。在全球层面上,与纽约、伦敦这些引领世界级城市群发展的世界领袖城市相比,上海需要在产业转型、金融创新、文化创意、公共服务等方面学习和追赶;在亚洲范围内,上海正面临着新加坡、中国香港这些亚太自由港城市,东京、首尔这些制造业支撑城市的严峻挑战和激烈竞争。上海的转型发展也迫切需要探索高标准改革开放。

适应全球化的变革、打造中国经济的升级版、实现中国梦,就必须在更高层次、更宽领域、更广视野上进行改革开放。新一轮的改革需要寻找新的突破点,新一轮的开放需要依托新的窗口。

上海在中国经济发展中有着举足轻重的战略地位,是我国自然条件优越、市场经济发达、现代化国际化程度最高的大都市之一。作为全球第一大港,上海位于太平洋西岸南北航线的中点,拥有洋山深水良港,国际海运可达五大洲的500多个港口。由于地处我国南北海岸线中端,上海有着广袤的腹地经济支撑,与国内外联系紧密。2009年11月18日,“三港三区”^②联动发展、上海综合保税区管理委员会成立,为上海成为中国第一个自贸区试点创造了良好的条件。中央选择在上海设立首个自由贸易区试点,是历史的必

① 汪洋:《构建开放型经济新体制》,载《人民日报》2013年11月22日。

② 三港三区:“三港”指外高桥港、浦东国际机场空港、洋山港;“三区”指外高桥保税区、浦东机场综合保税区、洋山保税区。

然、时代的要求。

作为新一轮系统性改革、深层次改革、全方位改革的开启点,上海自贸区必将成为中国对接全球化新趋势与新规则、融入经济全球化的重要载体,成为撬动中国新一轮改革开放的战略支点。

三、上海自贸区的历史使命:制度创新

新的开放必然要有新的制度安排。以开放促改革,上海自贸区建设的核心任务是制度创新。

什么是制度创新?新制度经济学认为,制度创新指创新者为获得潜在利润而对现行制度进行变革的种种措施与对策。由于外部性、规模经济、风险和交易费用的存在,使得在现有的制度结构下不能将潜在利润内部化时,就存在着制度创新的可能。^①我国著名经济学家成思危则认为,中国30多年改革的核心是制度创新。制度创新本身包括体制和机制两个方面,体制讲的是结构,机制讲的是过程和程序。只有在结构和程序方面都进行改革,才有可能取得改革的成功。^②

作为国家战略,上海自贸区的制度创新动力源于获取全球化红利,包括全球化红利的再分配、全球供应链分工合作中的红利等。而制度创新面临的最大挑战则是上海自贸区如何参与全球化竞争,适应高标准国际规则和标准。由此,上海自贸区不是“政策洼地”,而是深化改革的“试验田”。建设自贸区的目的是围绕不断完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的目标,顺应全球化发展的要求,着力创新体制机制,加快转变政府职能,探索建立一整套与国际通行规则相衔接的制度框架体系。

在2013年9月18日国务院印发的《总体方案》对上海自贸区的制度创新进行了系统设计和初步安排。制度创新的重点在以下四个方面:一是突出投资管理制度创新,实施负面清单管理等措施;二是突出贸易监管制度创新,推进实施“一线放开”,坚决实施“二线安全高效管住”;三是突出金融制度创新,在利率市场化、外汇管理体制等方面先行先试;四是突出综合监管

① 李瑛、张兴恒:《制度创新理论的研究探索》,载《现代经济(现代物业下半月刊)》2009年第1期。

② 张维迎主编:《中国改革30年:10位经济学家的思考》,上海人民出版社2008年版。