

保税港区 法律问题研究

宁清同 黎其武 等著

Study on Legal Issues
of the Bonded Port

本书为海南省重点学科建设项目《海南经济特区法制研究》之子项目《洋浦保税港区法律问题研究》的研究成果。本书在系统介绍保税港区的主要功能、基本模式以及我国保税港区的现状的基础上,主要从海关监管、商事活动、财税金融、国际经济贸易、刑事犯罪、生态环境保护、民事纠纷解决等方面,全面阐述了保税港区的相关法律问题。本书结合保税港区的实际情况和发展需要,重点探讨了保税港区的海事、港政航政、商品检验检疫等海关监管法律问题,港口、船舶、海洋等环境保护法律问题,税收、外汇、土地开发与利用等经济管理法律问题,走私、洗钱诈骗、偷逃税等刑事法律问题,转口贸易、出口加工、国际物流等国际经济法律问题,外贸纠纷的解决机制及法律适用等,并提出了自己的完善建议。

本书作为专门探索保税港区法律问题的专著,以我国现行相关法律法规为依据,充分参考了国际上建设保税港区的成功经验,立足国内保税港区的实践,在理论上进行了大胆的探索和创新,掌握的资料丰富翔实,可供实务部门和研究者参考。



独角兽工作室

平面设计

ISBN 978-7-5118-2297-0



9 787511 822970 >

上架建议: 法学学术·保税港区法制

定价: 25.00元

海南省重点学科建设项目
海南大学“211 工程”建设项目

保税港区 法律问题研究

Study on Legal Issues of the Bonded Port

宁清同 黎其武等 著

图书在版编目(CIP)数据

保税港区法律问题研究 / 宁清同, 黎其武著. —北京: 法律出版社, 2011. 8
(海南大学法学文丛. 海南经济特区法制研究)
ISBN 978 - 7 - 5118 - 2297 - 0

I. ①保… II. ①宁…②黎… III. ①保税区—海关法—研究—中国 IV. ①D922. 221. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 139795 号

保税港区法律问题研究

宁清同 等著
黎其武

责任编辑 王 扬
装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

开本 A5

版本 2011 年 8 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 永恒印刷有限公司

印张 10.375 字数 248 千

印次 2011 年 8 月第 1 次印刷

编辑统筹 独立项目策划部

经销 新华书店

责任印制 张宇东

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939659

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5118 - 2297 - 0

定价: 25.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

丛书编辑委员会

编委会主任：王崇敏

编委会委员：谭 兵 王崇敏 徐 民 邹立刚

李建华 彭真明 李荣珍 叶英萍

宁清同 陈秋云 宋 强 毛卫民

童伟华 王 琦 刘云亮

目 录

第一章 保税港区概述 001

第一节 保税港区的概念和主要特点 001

第二节 保税港区的主要功能 005

第三节 保税港区的基本模式 009

第二章 我国保税港区的现状 020

第一节 我国内地保税港区的设立现状 020

第二节 我国内地保税港区的法制现状 039

第三节 我国台湾地区自由贸易港区的现状 053

第三章 保税港区的海关监管法律问题 065

第一节 保税港区海关监管概说 065

第二节 海事、港政航政、商品检验检疫的监管法律问题 077

第三节 保税港区海关监管存在的问题及完善建议 088

第四章 保税港区的民商法律问题 095

第一节 保税港区企业的民事主体问题 095

第二节 保税港区仓储业务法律问题研究 103

第五章 保税港区的生态环境法律问题 133

- 第一节 指导思想与主要特点 133
- 第二节 海洋环境保护法律制度 138
- 第三节 船舶污染防治法 146
- 第四节 港口环境保护法律制度 155
- 第五节 生产作业污染防治法 161

第六章 保税港区的经济管理法律问题 173

- 第一节 税收法律制度 173
- 第二节 外汇管理法律制度 181
- 第三节 保税港区投资法律问题 187
- 第四节 保税港区土地利用与开发法律制度 190

第七章 保税港区的刑法问题 195

- 第一节 普通走私犯罪若干问题探析 195
- 第二节 洗钱犯罪探析 209

第八章 保税港区的国际经济法律问题 222

- 第一节 转口贸易和货物流转法律问题 222
- 第二节 出口加工和货物运输法律问题 231
- 第三节 仓储物流和 FTA 法律问题 240

第九章 保税港区的民事纠纷解决机制及法律适用 249

- 第一节 保税港区民事纠纷概述 249

第二节 保税港区民事纠纷解决机制	251
第三节 保税港区民事纠纷的法律适用	256

附件 257

一、中华人民共和国海关保税港区管理暂行办法	257
二、国家税务总局关于洋山保税港区等海关监管特殊区域有关税收问题的通知	267
三、保税监管区域外汇管理办法	268
四、洋山保税港区管理办法	272
五、天津东疆保税港区管理规定	278
六、欧共体海关法：自由区及自由仓库	284
七、欧共体海关业务制度：保税制度及海关经济制度	290

参考文献 311

后记 317

第一章 保税港区概述

自 2005 年我国设立上海洋山保税港区以来,目前国务院已经批准设立了 10 个保税港区。保税港区是我国借鉴世界上自由港、自由贸易区的先进经验,在优化整合原有的保税区、出口加工区和保税物流园区的政策优势的基础上设计的对外开放新模式。

第一节 保税港区的概念和主要特点

保税港区(bonded port)是指经国务院批准,设立在国家对外开放的口岸港区和与之相连的特定区域内,具有口岸、物流、加工等功能的海关特殊监管区域。保税港区是海关根据我国的国情和对外开放的实际需要,借鉴发达国家海关的先进管理经验,适应跨国公司运作和现代物流发展的新兴监管区域,也是我国目前开放程度最高、政策最优惠、功能最齐全、区位优势最明显、与国际市场衔接和融合最紧密、处于开放最前沿的区域,是真正意义上的境内关外区域。

有人认为,保税港区是中国特色的自由港,“保税港区的政策内涵基本接近‘自由港’”^①。“保税港区是经济自由区的一种表现形式,向

^① 陆毅民. 保税港区政策功能和基本情况. [2008-07-26] (2009-04-22) <http://www.chinaports.org/info/200807/110592.htm>.

国际先进自由港迈出了积极的一步,是世界自由港在中国的一种特殊表现形式,是中国化的自由贸易港。”^①“只是管理模式等软环境方面有所区别,大的方面已经几乎(与自由港)相同”,大连海事大学教授范厚明表示^②。如果说保税港区现在还不是完全意义上的自由港,那也是以自由港作为未来发展目标的。

自由港政策虽然在发展对外贸易方面极为有利,但是综合考虑我国当前的对外开放水平、经济体制、基本国情和循序渐进的改革思路,目前还不宜一步到位的直接实施自由港制度,更不可能在全国范围内实施。当前我国批准设立的保税港区主要是以航运中心的功能为基础,配套实施相关的优惠政策,因此原则上只有经国家认定具备国际航运中心资质的沿海港口城市才可以设立保税港区。例如,上海保税港区定位为“国际航运中心”,天津保税港区的定位是“北方国际航运中心”,大连保税港区定位于“东北亚国际航运中心”,宁波保税港区是上海国际航运中心的重要组成部分,洋浦保税港区则着力建设北部湾航运中心。唯一的例外是重庆两路寸滩保税港区,但它处于我国最大河流之滨,也是重要的内河航运中心。

随着经济全球化进程的加快,港口作为全球供应链中物流、信息流、资金流的中心节点,已成为国家或地区参与国际分工、合作和竞争的重要战略资源。我国对外贸易的90%是通过海上远洋运输的方式完成的,港口是水陆运输的枢纽,是国内市场和国际市场的结合点,也是我国进出口贸易的“桥头堡”。正因为如此,我国的对外开放首先是从沿海港口城市开始的,无论是设立经济特区还是建立保税区、保税物流

① 佚名. 我国保税港区与国际自由港的比较. [2008-08-23] [2009-01-21] <http://cdz.allnet.cn/research/content!wgbsgggyjzygdbj!aa10c41a.html>.

② 陈光. 群雄逐鹿中国式自由港. [2007-12-29] [2009-03-09] http://info.56eol.com/Html/n001001/155123678_2.html.

园区、出口加工区,乃至当前的保税港区,都是遵循这一规律。

保税港区虽然与国外的自由港还有一定的差距,但其作为目前中国最为开放的经济自由区域,是中国积极应对国际经济竞争、更好地与世界经济接轨的战略之举。建设保税港区既是加快我国经济建设的需要,也是参与国际经济竞争的要求。保税港区将成为沟通国际、国内两个市场的重要桥梁,其物流功能和优惠政策既可为外商进入中国市场创造条件,也为国内企业参与国际市场竞争架起便捷的桥梁,促进进出口贸易、转口贸易、出口加工业等的发展。保税港区的设立和运转,对于促进现代物流业的发展,推动我国进出口贸易的持续、快速增长,调整和优化进出口贸易,进一步扩大对外开放,提升我国对外开放水平,更好地适应经济全球化的需要,发展国际经济交流与合作,具有十分重要的意义。

保税港区与我国其他海关特殊监管区域相比,如经济特区、经济技术开发区、保税区、保税物流园区、出口加工区等,具有功能综合、政策叠加、区港合一、监管严格等基本特点。保税港区在功能、政策和区位优势更加明显。

所谓功能综合,是指保税港区包括仓储、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,港口作业等多项功能。由于保税港区基本实行自由港的政策,对进出港区的全部或大部分货物免征关税,并且准许企业在自由港内开展货物自由储存、重新包装、整理、加工和制造等多项业务活动,因此保税港区并非只有单一的功能,而是具备适应国际贸易需要的综合性功能。其他海关特殊监管区域的功能都比较单一。

所谓政策叠加,是指保税港区同时实施在保税区、保税物流园区和出口加工区分别单独享有的优惠政策,即保税港区在关税、财政、金融、贸易等方面的优惠政策是保税区、保税物流园区和出口加工区优惠政

策的完美结合。因此,保税港区是我国继设立经济特区、经济技术开发区、保税区、出口加工区、保税物流园区之后优惠程度最高的对外开放模式,是多项对外开放模式尤其是三区政策的叠加,或者说是三区合一的综合体。保税港区享受保税区、出口加工区、保税物流园区相关的税收和外汇管理政策,主要包括:国外货物入港区保税;货物出港区进入国内销售按货物进口的有关规定办理报关,并按货物实际状态征税;国内货物入港区视同出口,实行退税;港区内企业之间的货物交易不征增值税和消费税。

所谓区港合一,是指保税港区在地理上既包括港口,又包括与港口相连接的若干面积的陆地区域,是港口与一定陆地区域的结合而成的海关统一监管区域。保税港区之所以需要区港合一,是由保税港区的综合功能决定的。由于保税港区同时承载着仓储、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,港口作业等多项功能,因而在客观上就必须是由港口与一定陆地区域组合而成的统一区域,单一的港口或陆地都是无法同时实现上述功能的。

所谓监管严格,是指保税港区实行全封闭管理,在境内进出保税港区的货物视为进出口,由海关按照进出口的要求实施监管。按国务院对保税港区的要求,港区和陆地区域应当参照出口加工区的标准建设隔离监管设施,货物和车辆通过通道时要有必要的监管设施和监管措施,并采取有效措施保证社会车辆通过通道。当地人民政府要严格按照土地利用总体规划确定具体位置,严格控制规划用地面积,依法履行用地报批手续,并拟定保税港区建设实施方案。实施方案经海关总署会同有关部门审核同意后,由当地人民政府组织隔离监管设施的建设,待条件具备后,由海关总署会同有关部门按照出口加工区的建设标准联合验收。海关对保税港区的全封闭管理,主要采取围网封闭、闭路电

视监控、卡口管理及计算机联网,对运输工具和货物动态信息监控和跟踪管理。海关将在保税港区全面应用信息化监管系统和集装箱检查系统、电子地磅等监管设备,实行非侵入式查验,确保通关快。其监管模式概括起来就是:政策优惠、数字监管、新型模式、立体服务。

第二节 保税港区的主要功能

为了适应国际贸易的需要,保税港区在充分发挥其区位优势和政策优势的基础上,通常具备国际中转、配送、采购、转口贸易和出口加工等多项功能。但是,学者们在归纳保税港区的功能时却略有分歧,主要观点包括:一是五功能说^①,即保税港区具有国际中转、国际配送、国际采购、转口贸易和出口加工等功能;二是七功能说,即保税港区具有港口作业、国际中转、国际配送、国际采购、转口贸易、出口加工和商品展示等功能;三是九功能说,即保税港区的功能包括仓储物流,对外贸易,国际采购、分销,国际配送,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9项,其直接依据就是《中华人民共和国海关保税港区管理暂行办法》(以下简称《暂行办法》)第8条,该条规定,保税港区内可以开展下列业务:(1)存储进出口货物和其他未办结海关手续的货物;(2)对外贸易,包括国际转口贸易;(3)国际采购、分销和配送;(4)国际中转;(5)检测、维修和售后服务;(6)商品展示;(7)研发、加工、制造;(8)港口作业;(9)经海关批准的其他业务。

笔者以为,上述观点并没有本质上的区别,之所以有差异,主要是

^① 佚名:上海洋山保税港区政策功能介绍.[2006-10-12](2009-03-12)<http://info.jctrans.com/zhuanti/ztb/xw/20061012313897.shtml>.

由于分析问题的视角和侧重点各有不同。结合我国保税港区的实际情况和《暂行办法》之规定,可以将保税港区的功能大体分为两类:一是核心功能,包括国际中转、国际配送、国际采购、对外贸易、出口加工五项;二是辅助功能或者说配套功能,包括港口作业,商品展示,检测、维修与售后服务,研发、加工、制造等,后者是服务于核心功能的。

国际中转,是指在国际货物运输中,货物在到达目的港之前,由于运输的需要在枢纽港经分拆、集拼后,换装运输工具转运到目的港的业务。国际中转主要是指国际物流,对于我国保税港区而言,国际中转主要是指从境外或境内启运到达保税港区的货物,在保税港区进行整箱或分拆、集拼保税堆存,并换装运输工具后,不通过我国境内其他地区继续转运至境外或境内其他目的港的业务。保税港区从事中转业务除了其区位优势外,还具有政策上的优势,即经停保税港区港口时无须办理入关手续,视同没有入境。在经济全球化、贸易国际化的背景下,国际货物运输对于中转的需求日益增加,而我国的海岸线漫长,优质港口众多,地理位置优越,因此我国应当也有条件更好地参与国际中转业务的竞争。我国的保税港区一般都拥有良好的港口条件,加上其自由港的政策,完全有能力发展成为具有国际中转能力的枢纽港口,在国际中转业务中占有一席之地,并最终成为世界级的航运中心。保税港区还可以提供国际仓储业务,即存储进出口货物和其他未办结海关手续的货物。

国际配送,是指对进出口货物进行分拣、分配或进行简单的增值加工后,再送交境内或境外客户的业务,这是国际物流的重要组成部分。对于保税港区来说,就是区内企业对进入保税港区仓储物流园的保税货物进行简单的商业性加工或者分拣、分配等批量转换后,向境内或境外客户分拨配送的业务。保税港区拥有现代化的港口,同时在制度上又可以从事保税仓储物流的业务,因而开展国际配送业务非常便利,这

对促进对外贸易 also 具有重要意义。

国际采购,是指企业从境内外购买货物进行简单的商业性加工后,再向境外分销或者向境内返销的业务。由于国内货物进入保税港区港口或区内卡口即可享受出口退税政策,而国外货物进入保税港区享受免税待遇,也无须接受进口监管,仅在进入境内区外地区时才需要办理进口手续,交纳相关的税费。采购国内货物进入保税港区的,可以提前享受退税待遇,然后再进行出口集运的综合处理或简单的商业性加工,最后向境外分销;相反如果在其他地区,通常只能在实际出口后才能申请退税。采购进口保税货物进入保税港区的,可以在无须办理进口手续的情况下,在进行简单的商业性加工后,再向境外分销;需要销往国内市场的货物,才必须按规定办理进口手续。因此在保税港区从事国际采购业务具有很大的政策优势。

国际转口贸易,是指一国企业从生产国购买商品,在不经加工但可以改换包装、分类、挑选、整理等的情况下,再销往消费国的国际贸易形式。国际转口贸易不是在生产国企业与消费国企业之间直接进行的,即在法律上生产国企业与消费国企业之间并不发生交易关系,而是由第三国企业分别与生产国企业和消费国企业发生交易关系。交易的货物可以由出口国运往第三国,然后再销往消费国;也可以不通过第三国直接由生产国运往消费国。国际转口贸易有货物集散地、仓库、堆栈之意,对于生产国而言是间接出口;对于消费国来说是间接进口,因而是一种间接贸易方式;而对第三国来说,它是将进口的货物再出口,因而转口贸易,又称再出口贸易。转口贸易的发生,主要是有些国家(或地区)由于地理的、历史的、政治的或经济的因素,其所处的位置适合于作为货物的销售中心。这些国家(或地区)输入大量货物,除了部分供本国或本地区消费外,又再出口到邻近国家和地区。例如,新加坡、香港、伦敦、鹿特丹等,都是国际著名的转口贸易港。从事国际转口贸易

的中间商所在国一般必须具备两个条件:一是自然条件,即转口国的港口须是深水港、吞吐能力强,地理位置优越,处于各国之间的交通要冲或国际主航线上;二是制度条件,即要求转口国对转口地采取特殊的关税优惠政策和贸易政策,如自由港、自由贸易区等,同时要求该地的基础设施、交通、金融和信息等服务系统发达且完备,以利于转口贸易的进行。我国的保税港区具备了上述条件,应当积极发展国际转口贸易,因为通过转口贸易不仅可以获得可观的转口利润和仓储、运输、装卸、税收等收入,还能推动当地金融、交通、电讯等行业的发展。

出口加工,是指保税港区企业从国内外购进原材料进入保税港区,并进行生产加工,然后将产品出口的对外贸易形式。在保税港区进行出口加工贸易具有以下优势:第一,可以简化进出口手续,保税港区企业如果从国外进口原材料、零部件、元器件进入区内,不用像一般货物进口那样办理入关手续,产品出口时也不用办理出关手续,因为保税港区是境内关外区域,货物从国外进入区内,在海关管理上如同没有入关。第二,可以享受关税优惠待遇,保税港区企业如果从国内购买原材料、零部件、元器件等,货物入区时即可享受出口退税待遇,而无须等到产品出口时;如果从国外进口原材料、零部件、元器件等,货物入区可以享受保税待遇,企业无须先交纳进口环节关税,在出口时才能退税。

以上述核心功能为基础,保税港区通常还具有如下辅助性功能:第一,港口作业功能,即在保税港区的港口开展货物装卸、拖运等基本业务。第二,国际仓储功能,即在保税港区存储通过港口进出境的货物以及其他未办结海关手续的货物,货物在港区内的停留不设时间限制。第三,商品展示功能,即依托国际贸易,在保税港区的特定场所展示供看样订货的展览品、样品,拓展国内外市场,以交易量扩大国际物流量。第四,检测、维修与售后服务功能,即保税港区企业为自己出售的商品提供售后服务,或者为其他入区商品提供检测、维修服务。第五,研发、

加工、制造功能,即保税港区企业利用自己的科技力量或联合他人进行科研开发,或者生产加工、产品制造活动。

总的说来,保税港区具备综合性的功能,它与保税区、出口加工区和保税物流园区等其他海关特殊监管区的功能区别主要表现在以下方面:第一,在集装箱集装箱港口功能方面,保税港区具有自己的集装箱枢纽并且就在区域内,港区合一;而保税区和出口加工区没有此项功能;保税物流园区则是通过专门通道和卡口形式与港区相联系。第二,在海关监管方面,保税港区是由一个海关统一负责监管,同时具备口岸海关和区域主管海关职能,而在其他海关特殊监管区域,港口与特殊监管区分属两个海关监管,以转关方式实行监管衔接。第三,在出口退税方面,保税港区、出口加工区和保税物流园区都是实行国内货物入区退税的制度,但在保税区则是实行国内货物入区后只能在离境后办理退税。第四,在集装箱增值业务方面,保税港区作为航运中心,在区内可开展集装箱拆拼箱、中转等增值业务;保税物流园区也可以开展集装箱拼箱等增值业务,但中转条件有限;而保税区和出口加工区则无此项业务。第五,在海运服务方面,保税港区可以开展国际船舶运输、船代货代、船舶管理、报关报检、海运保险等航运服务;保税区和保税物流园区只能从事有限的海运服务;而出口加工区则没有此项功能。第六,还有其他一些区别,如出口加工区不能从事贸易和物流业务,保税物流园区没有加工制造的功能,保税区和出口加工区不具备直接多式联运的条件,保税港区的面积远大于其他海关特殊监管区域。

第三节 保税港区的基本模式

如前所述,在国际上的各种经济自由区中,与保税港区最为接近的