



国际海关法律研究丛书

美国对外贸易区 法律问题研究

MEIGUO DUIWAI MAOYIQU
FALÜ WENTI YANJIU

周
阳
著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

海关法律研究丛书

中国对外贸易区 法律问题研究

周阳 著

上海海关学院学术文库、上海社会科学院哲学社会科学创新工程资助项目



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

美国对外贸易区法律问题研究 / 周阳著. —北京:
法律出版社, 2015. 8

(国际海关法律研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5118 - 8322 - 3

I. ①美… II. ①周… III. ①对外贸易法—
研究—美国 IV. ①D971.222.9



中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第193537号

周 阳 著

责任编辑 刘秀丽
装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

开本 A5

印张 8.5 字数 230 千

版本 2015 年 8 月第 1 版

印次 2015 年 8 月第 1 次印刷

出版 法律出版社

编辑统筹 独立项目策划部

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 三河市兴达印务有限公司

责任印制 张建伟

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

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796/9632

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

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 8322 - 3

定价:35.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

目前,世界上有 135 个以上的国家设立有免税性质的贸易区,其中尤以美国最为繁盛。美国将这种特殊经济区域命名为对外贸易区制度,迄今已有八十多年的历史,并成为美国对外贸易中不可忽视的重要组成部分,在美国经济中发挥着举足轻重的作用。它所涉及的一些重要法律问题,特别是立法设计、准入与货物监管三个问题,正是我国在建设上海等四个自贸区的过程中所必须正视并亟待解决的难题。目前,有关这三个问题的研究成果绝大部分不是纯粹的法律视角,研究视野狭窄,研究过程缺乏严密推理与理论支撑,也缺乏有效的研究方法。因此,本书主要运用国际经济法与国际海关法知识,归纳分析对外贸易区立法设计、准入与货物监管法律问题的现状与特点,挖掘出制度背后深层次的原因。这一方面有助于丰富国际经济法的内容、推进国际海关法的研究以及充实我国国际经济法学与海关学学科的发展;另一方面有助于我国尽快熟悉国际经贸规则,争取全球经济治理的制度性权力,并为上海等四个自贸区的建设以及现存其他六种类型海关特殊监管区域的优化整合提供参考。

本书主要分为五章。

第一章“对外贸易区的法律性质与历史演变”。首先,针对现行法

律法规定义、有官方色彩的对外贸易区委员会提交给美国国会的年度报告与美国海关正式发布的对外贸易区手册中的定义以及社团组织、权威专家学者给出的定义,分析了对外贸易区概念。其次,对于对外贸易区“境内关外”或者“境内关内”的问题进行讨论,纠正了错误的传统观点。再次,详细论证了对外贸易区与《京都公约》中自由区制度在法律性质上的一致性。最后,以立法设计、准入与货物监管三个问题为轴心将对外贸易区八十余年的发展历程进行了高度概括。

第二章“对外贸易区立法设计问题”,则从对外贸易区立法设计中的联邦法、判例法以及海关国际条约三个方面展开详细论述。第一,对外贸易区立法设计中的联邦法主要包括《1934 年对外贸易区法》与《联邦行政法规法典》第 15 卷第 400 部分及第 19 卷第 146 部分。前者已经被编入 U. S. C. 第 19 卷“关税”第 1A 章第 81a 条至第 81u 条,大部分条款均经过不同次数的修订,居于核心地位。第二,对外贸易区事务的案件是由联邦法院体系而不是州法院体系所管辖。美国国际贸易法院取得对外贸易区案件的专属管辖权,具有与联邦地区法院相同的法律地位。联邦巡回上诉法院是二审法院。通过对“阿姆科钢铁公司诉思坦斯案”的分析,研究了判例在对外贸易区立法中的重要作用。第三,对外贸易区立法设计中的国际法主要是指海关国际条约。当前在 WCO 主持下制定并签署的海关国际条约共有 18 项,美国加入了其中 4 项。从《京都公约》在对外贸易区内的适用与实施出发,探讨了对外贸易区立法的“国际化”现象。

第三章“对外贸易区准入法律问题”,即对外贸易区从设立到退出整个过程中所涉及的实体与程序法律问题,是以对外贸易区自身为主要对象的一种法律制度上的安排。在分析对外贸易区准入主体与客体时,重点从法律性质、构成及运行机制、立法、司法及行政职能、执行秘书的职责以及对委员会的制约等方面论述了对外贸易区委员会这个全面主体。以第 49 号对外贸易区为例,阐述了对外贸易区准入法律程序,主要包括提交材料、审查材料以及公布决定三个阶段。只有设立对

外贸区的申请获得委员会通过后,才可以进入到后续海关对于对外贸易区启用与变更的核准程序中。它兼具有国内法与国际海关法的双重属性。公共利益原则在对外贸易区准入中有着特定的范围与认定主体及认定方法。在对外贸易区地理位置选择与对外贸易区的就业两个问题的分析中,体现出它作为一项基本原则在协调平衡对外贸易区准入涉及的各种利益冲突的过程中所发挥出的重要作用。

第四章“对外贸易区货物监管法律问题”围绕对外贸易区货物监管体制、货物分类管理与货物监管程序三个问题进行了深入的分析。货物监管体制包括三个层次,分别是海关主导下的行政监管,受让人、经营人及使用人等市场主体的自我管理,以成立于1973年的全国对外贸易区协会为代表的行业协会自律管理。它们互相之间构成一个严密高效的整体性治理体制。申请人在货物运入对外贸易区后便可选择一种对外贸易区地位——特惠外国地位、非特惠外国地位、国内地位以及对外贸易区受限地位。每一种地位的货物将受到不同的处理,在转运至海关关境时也应遵循不同的规定。对外贸易区货物事前监管程序包括运入货物的来源与范围、运入的申请以及审查决定三个步骤。事中监管程序实际上就是货物在对外贸易区内的作业监管,包括货物的储存、加工、制造、展示以及销毁。事后监管指的是货物运出对外贸易区的监管。每周申报进口程序与货物直接交付程序则充分体现了对外贸易区货物监管程序对于贸易便利化所做出的努力。

第五章“对外贸易区法律问题对我国的启示”是全书的重点所在,在前文论述的基础上,分别针对我国海关特殊监管区域的立法设计、准入与货物监管问题展开详细的阐述。

我国海关特殊监管区域从1990年6月设立运营的保税区开始发展至今,除自贸区外已经扩展到包括保税区在内的出口加工区、保税物流园区、跨境工业区、保税港区以及综合保税区等六种类型,有力地推动对外贸易的发展,但随着形势变化,也面临着转型升级与整合优化的巨大压力。我国海关特殊监管区域立法也不断丰富,迄今已经形成以《海

关法》为核心,行政法规、海关规章、地方性法规等多层共存的金字塔式的框架体系。上海自贸区成立后,全国人大常委会等各级机构发布了系列法律文件。我国虽然成为修改后《京都公约》的签署国家,但没有接受专项附约四第2章“自由区”。我国海关特殊监管区域立法设计中存在三个主要问题,基本法律缺失是其中最大问题。我国不少学者早在上海等自贸区获批之前就已经意识到并提出立法建议,但仍未解决。围绕自贸区发布的一系列法律文件的定位与内容存在疑问,无法提供稳定预期。未能接受《京都公约》自由区的结果就是我国失去了在公约这样一个国际公认的重要平台与其他缔约方相互交流的机会,自然也就更谈不上什么通过公约的途径在国际法框架内维护本国利益,甚至于参照美国那样对外输出本国海关特殊监管区域法律制度中先进经验与成熟做法也很困难。为此,我国需要从基本路径、技术路径以及国际路径三个方面去加以完善。

国务院是我国所有海关特殊监管区域的准入主体,负责各类事项的全面准入。海关总署只能说是退出程序中的阶段性主体,并不是法律意义上的完整主体。海关特殊监管区域准入客体是省一级的人民政府。早前,我国海关特殊监管区域准入程序的安排几乎是一种临时性工作性质的协调。我国海关特殊监管区域准入程序根据准入事项的不同有所区别。海关特殊监管区域的设立、整合及扩区程序包括上报请示、研究审核以及会签审批三个阶段。海关特殊监管区域的退出程序,分为整体退出与部分退出,前者包括通报整改与提请撤销两个阶段,后者包括通报整改与核减面积两个阶段。海关特殊监管区域的设立遵循有利于实施国家区域发展战略规划、有利于中西部地区承接产业转移、有利于海关特殊监管区域整合优化以及确实有外向型大项目亟待进驻三项原则。海关特殊监管区域退出管理遵循依法行政、规范管理、分类指导、分步实施的原则。我国海关特殊监管区域准入实体法律规格过高,会商机制削弱了审批决定的专业性。准入程序完全在行政机构内部循环,缺少外部程序介入安排。准入原则过多强调国家利益原则,不

利于可持续发展。因此,本书提出从实体对策、程序对策以及原则对策三个方面提出针对性建议。

我国海关特殊监管区域内货物监管体系是海关主导下的、多部门联合的行政监管体制。除了检验检疫等国家行政机构之外,海关特殊监管区域内行政管理机构也在一定程度上起到了辅助监管的作用。上海自贸区内将探索对保税货物、非保税货物、口岸货物实行分类监管,促进内外贸一体化,具体而言,就是对自贸区内的保税仓储、加工等货物按照保税货物状态监管;对通过自贸区口岸进出口或国际中转货物按照口岸货物状态实施监管;对进入自贸区内特定的国内贸易货物按照非保税货物状态监管。在货物监管程序上,我国也大力推进监管制度的改革,推动贸易安全与贸易便利的有效和谐发展。但就目前来看,仍存在许多问题:货物监管体制过分依赖行政主导,缺乏市场主体自我管理与行业协会的自律监管;国际贸易“单一窗口”管理制度为企业通关提供极大便利,但目前仅限于海关、检验检疫、口岸、海事四部门,税务、外管等部门尚未纳入,在很大程度上影响了“单一窗口”的便利;现有行政监管中管委会的法律性质问题也存在疑问;货物分类管理制度试行,监管货物结构单一,选择性征税效果不佳;货物监管程序正在向注重事中事后监管转变,成效尚不明显。

研究综述

一、研究概况

长期以来,人们对美国对外贸易区的研究主要集中在一些基础性问题。例如,Fernando Robles、^①T. Bettina Cornwell、^②Arie Beenhakker、^③李亚、^④黄岗、^⑤林康、^⑥李力、^⑦董岗、^⑧石良平^⑨等中外学者分别围绕对

① Fernando Robles, Understanding Foreign Trade Zones, *International Marketing Review*, Summer, 1986, p. 44.

② T. Bettina Cornwell, Foreign - Trade Zones in the United States - A Longitudinal Management Perspective, *International Marketing Review*, 1988, p. 6.

③ Arie Beenhakker, Faramarz Damanpour, Globalization of Foreign Trade Zones: the Case of the United States, *The International Trade Journal*, 1992, Volume VII. No. 2. Winter.

④ 李亚:“美国对外贸易区的政策与功能”,载《港口经济》2001年第5期。

⑤ 黄刚:“美国的对外贸易区”,载《国际贸易问题》1989年第9期。

⑥ 林康、尤崧涛、陈琼秀:“论世界自由贸易区与我国保税区的功能和作用”,载《国际贸易问题》2000年第3期。

⑦ 李力主编:《世界自由贸易区研究》,改革出版社1996年版。

⑧ 董岗:“纽约—新泽西港务局运营自由贸易区经验及借鉴”,载《水运管理》2013年第9期。

⑨ 石良平、周阳:“试论中国(上海)自由贸易试验区海关监管制度的改革”,载《上海海关学院学报》2013年第4期。

外贸区的产生过程、功能设置、优惠政策以及对我国的启示等问题展开论述。Dara Orenstein、^①Lewis E. Leibowitz、^②Brian Picone、^③罗雨泽^④等从不同角度论证了对外贸易区的积极作用。也有一些学者如 Belay Seyoum、^⑤William G. Kanellis、^⑥Lynette Knowles Mathur^⑦表露出悲观倾向,认为有必要对对外贸易区制度进行反思与检讨。刘晔等^⑧论证了对外贸易区正反两面的经济效应,Hirotoishi Otsubo 则强调说,对外贸易区制度已经在不引起公众注意与媒体报道的情况下发生了功能改变与扩展,它在分析与重新评估方面需要更多的公众参与。^⑨客观地评价,这些成果从不同方面推动了对外贸易区的研究,但直接紧扣对外贸易区立法设计、准入与货物监管三个法律问题的成果并不多见。通过反复检索,具体总结归纳如下:

① Dara Orenstein, Foreign - Trade Zones and the Cultural Logic of Frictionless Production, *Radical History Review*, 2011, Issue 109. Winter.

② Lewis E. Leibowitz, The Important Role of Foreign - Trade Zones in US Trade Expansion, *The Journal of Commerce*, 2013, September 2.

③ Brian Picone, Foreign Trade Zone activity continues to rise across the US, *The Journal of Commerce*, 2013, September 2.

④ 罗雨泽:“美国对外贸易区建设促进制造业就业作用突出”,载《中国发展观察》2013年第9期。

⑤ Belay Seyoum, Juan Ramirez, Foreign trade zones in the United States - A study with special emphasis on the proposal for trade agreement parity, *Journal of Economic Studies*, 2012, Vol. 39, No. 1.

⑥ William G. Kanellis, Reining in the Foreign Trade Zones Board: Making Foreign Trade Zone Decisions Reflect the Legislative Intent of the Foreign Trade Zones Act of 1934, *Northwestern Journal of International Law & Business*, 1995, Spring, p. 635.

⑦ Lynette Knowles Mathur, Ike Mathur, The Effectiveness of the Foreign - Trade Zone as an Export Promotion Program: Policy issues and Alternatives, *Journal of Macromarketing* Fall, 1997, p. 20.

⑧ 刘晔、陆夏:“美国‘自贸区’模式的经济效应及其经验借鉴”,载《上海经济研究》2014年第12期。

⑨ Hirotoishi Otsubo, Regional Economic Function Analysis of U. S. Foreign - Trade Zones, massachusetts: massachusetts institute of technology, 2005, p. 71.

1. 有关对外贸易区立法设计的研究

关于对外贸易区立法,大部分人均将主要的焦点放在了《1934 年对外贸易区法》(Foreign Trade Zones Act of 1934)。美国著名的海关法专家布鲁斯·E. 克拉伯^①对外贸易区委员会(Foreign Trade Zones Board, 以下简称委员会)前执行秘书 John J. Da Ponte, Jr.^②以及笔者^③介绍了《1934 年对外贸易区法》的产生过程。笔者还非常详细地介绍了该法每次修改的具体情况。^④ William G. Kanellis 则阐述了《1934 年对外贸易区法》立法前的背景、主要内容、预期效果、实际效果、修正案以及 1952 年对外贸易区委员会创设分区的过程。^⑤ 克拉伯还重点谈及 1950 年修正案,它给予进口商按照货物到达对外贸易区时的状态进行海关关税归类和货物估价的特权。如果货物在对外贸易区生产过程中改变状态,被归到税率较高的税则类中,即便货物后来运入美国海关关境,仍然适用原来的归类。^⑥ 郭信昌对该修正案中“制造”与“处理”两个词语进行了解释。^⑦ 罗雨泽指出,“关税倒挂”的存在导致调整作用非常有限。当时双边协定主要关注削减制成品的关税,造成原材料和零部件较高的关税水平,在对外贸易区内加工后再运入美国消费市场,其成本

① [美]布鲁斯·E. 克拉伯:《美国对外贸易法和海关法》,蒋兆康等译,法律出版社 2000 年版,第 298~299 页。

② John J. DaPonte, Jr. United States Foreign - Trade Zones: adapting to time and space, *Tulane Maritime Law Journal*, 1980, Fall, pp. 199 - 200.

③ 周阳:“论美国对外贸易区的建立、发展与趋势”,载《国际贸易》2013 年第 12 期。

④ 周阳:“论美国对外贸易区的立法及其对我国的启示”,载《社会科学》2014 年第 10 期。

⑤ William G. Kanellis, Reining in the Foreign Trade Zones Board: Making Foreign Trade Zone Decisions Reflect the Legislative Intent of the Foreign Trade Zones Act of 1934, *Northwestern Journal of International Law&Business*, 1995, Spring, pp. 609 - 618.

⑥ [美]布鲁斯·E. 克拉伯:《美国对外贸易法和海关法》,蒋兆康等译,法律出版社 2000 年版,第 300 页。

⑦ 郭信昌:“美国外贸区的管理及启示”,载《港口经济》2003 年第 6 期。

会比直接进口成品更高。^①

皮舜、武康平等指出,美国是先通过该法,几年后第一个对外贸易区才开始运行。^②“先立法、后设区”这一点,也得到了郭信昌、^③孙秀君、^④薛安伟、^⑤陈晖^⑥等人的赞同,郑德雁还强调对外贸易区是设区之前先通过法对设区的条件、程序、政策、管理体制等做了详细规定,各州在设立对外贸易区之前也要先立法,所有申请及运作均必须依法进行。^⑦吴蓉则指出,该法是管理对外贸易区的基本法律。此外,海关法中还有专门针对对外贸易区的法律,包括海关部门制定的法规。这也是管理对外贸易区的主要法律。对外贸易区还必须遵守美国其他领域的国内法和地方政府的特殊立法。对外贸易区委员会也制定了程序规则来作为日常运作管理的操作规程。^⑧

除《1934年对外贸易区法》外,在联邦立法的层次,姜作利重点阐述了2012年4月生效的新《美国对外贸易区管理条例》的六个变化,回应了有关质疑与发展前景问题,并归纳出对外贸易区的特征及经验启示。^⑨孙益武重点叙述了对外贸易区知识产权保护的法律渊源、具体实

① 罗雨泽:“美国对外贸易区建设促进制造业就业作用突出”,载《中国发展观察》2013年第9期。

② 皮舜、武康平:“中国保税区的新发展需要国家统一立法”,载《管理评论》2003年第11期。

③ 郭信昌:“美国外贸区的管理及启示”,载《港口经济》2003年第6期。

④ 孙秀君:“从美国自由贸易区法看我国保税区的制度定位”,载《产业导刊》2006年第8期。

⑤ 薛安伟:“纽约、迈阿密对外贸易区”,载《国际市场》2013年第6期。

⑥ 陈晖:“从中国(上海)自由贸易试验区看我国综合保税区的建立和发展”,载陈晖主编:《海关法评论》(第4卷),法律出版社2014年版,第24页。

⑦ 郑德雁:“中国保税区与美国对外贸易区”,载《青岛财经日报》2006年8月4日C03版。

⑧ 吴蓉:“借鉴美国对外贸易区经验推进我国保税区发展”,载《上海商业》2004年第6期。

⑨ 姜作利:“美国发展对外贸易区的经验与启示”,载《山东师范大学学报》(人文社会科学版)2014年第2期。

践及其启示。^① 笔者介绍了海关法律、其他联邦法律以及《联邦行政法规法典》第15卷和第19卷的具体内容。^② 由于对外贸易区案例美国审判法院的特殊性,克拉伯非常详细地阐述了审理海关事务案件专门法院的发展演变^③,并在此基础上,花费了更多笔墨介绍“阿姆科钢铁公司诉思坦斯案”(ARMCO Steel Corp. v. Stans)的审理过程及结果,由此指出对对外贸易区委员会的权力提出的异议没有成立。^④ 笔者也从分区发展的角度对该案予以评述。^⑤ 也有人认为,该判决廓清了笼罩在对外贸易区头上的外向型迷雾,正式赋予对外贸易区内销的合法性。^⑥

此外,还有一些翻译对外贸易区联邦立法的成果。这是因为对于母语非英语的人来说,在研究对外贸易区问题时遇到的一个巨大障碍就是纷繁复杂的法律法规。1996年,我国财政部税政司、海关总署关税司和国务院关税税则委员会办公室有关人员共同翻译编纂《美国对外贸易区法规和美国主要商品进口税率表》一书。该书包括对外贸易区的法规条文及申请使用对外贸易区的具体手续、海关规定。^⑦ 同年5月,上海外高桥保税区管委会研究室组织上海海关专科学校教师许自强与韩志敏等全文翻译了对外贸易区的手册,并以内部出版物的形式

① 孙益武:“美国对外贸易区知识产权执法制度研究”,载《首都经济贸易大学学报》2014年第2期。

② 周阳:“论美国对外贸易区的立法及其对我国的启示”,载《社会科学》2014年第10期。

③ [美]布鲁斯·E.克拉伯:《美国对外贸易法和海关法》,蒋兆康等译,法律出版社2000年版,第244~262页。

④ [美]布鲁斯·E.克拉伯:《美国对外贸易法和海关法》,蒋兆康等译,法律出版社2000年版,第302~303页。

⑤ 周阳:“美国对外贸易区分区发展的里程碑——‘阿姆科钢铁公司起诉思坦斯’案述评”,载《美国问题研究》2014年第2期。

⑥ 陶文军、孔海燕:“美国‘ARMCO判决’和‘哈菲公司申请’对当前我国海关有特殊监管区域发展的启示”,载《上海海关学院学报》2012年第4期。

⑦ 本书编译组:《美国对外贸易区法规和美国主要商品进口税率表》,经济科学出版社1996年版。

正式交付印刷。虽然该手册并非属于法律法规性质,但其规范性文件的属性还是具有类似于法律法规的参考价值。^① 蒋兆康等在《美国海关法典》^②与《美国海关手续指南》^③两书中分别翻译了对外贸易区立法及有关内容。

2. 有关对外贸易区准入问题的研究

在准入主体问题上,对外贸易区委员会引起了很多学者的关注。吴蓉^④介绍了对外贸易区委员会的构成与职责。John J. Da Ponte 重点讨论了对外贸易区委员会的作用,认为立法赋予了前者一个很好的框架来应对时代的变化。^⑤ Howard N. Fenton III 指出,尽管对外贸易区委员会 1991 年后改善实施了相关程序,其决定接受司法审查的问题已经得到解决,但是委员会及其职员仍然需要努力适应司法审查的需求。^⑥ 孙秀君则将对外贸易区委员会的成立归结为对外贸易区成功的经验之一。^⑦ William G. Kanellis 认为委员会在授予对外贸易区地位问题上的自由裁量权太大,加上一些关键问题如对于公共利益的理解存在模糊之处,从而不能得出确切的结论,造成对外贸易区委员会的行为已经偏

① 许自强、韩志敏等译:《美国海关对外贸易区手册》,1996 年版。

② 蒋兆康、贾午光、郑存强译:《美国海关法典》(上下),中国社会科学出版社 2003 年版,第 14~23 页。

③ [美]美国海关署法规裁定司编:《美国海关手续指南》,蒋兆康译,中国民主法制出版社 2003 年版,第 156~159 页。

④ 吴蓉:“借鉴美国对外贸易区经验推进我国保税区发展”,载《上海商业》2004 年第 6 期。

⑤ John J. DaPonte, Jr. United States Foreign - Trade Zones: adapting to time and space, *Tulane Maritime Law Journal*, 1980, Fall, p. 217.

⑥ Howard N. Fenton III, A New Era for Administration and Judicial Review of Foreign Trade Zones Board Decisions, *Minnesota Journal of Global Trade*, 1995, p. 268.

⑦ 孙秀君:“从美国自由贸易区法看我国保税区的制度定位”,载《产业导刊》2006 年第 8 期。

离《1934 年对外贸易区法》中的立法意图。^①

关于对外贸易区设立、启用及退出的研究,钟坚指出,包括外国公司在内的任何公共机构和私人公司,均有权申请建立、经营和管理一个对外贸易区,私人公司也可以承租对外贸易区。在 1980 年的时候,将近一半的对外贸易区是由政府机构或非营利性质的经济开发公司等主办。位于纽约的第 1 号对外贸易区最开始由地方当局管理,后来改成私人资本经营。^② 也有人研究对外贸易区辅区的申请问题,提出设立辅区的申请一般通过主区的受让人(机构)进行。申请的时候需要阐明辅区中设立的加工制造项目有利于增进所在地区经济和社会公共利益如带动经济就业等方面的充分理由。^③ 还有学者指出,对外贸易区准入和退出机制比较完备。对外贸易区主区或分区在获批后,仍然处于“休眠状态”,需要申请激活才能够投入运营。管制框架包含较为完善的退出机制:对于因各种原因暂停运营的主区或分区,可以申请重回“休眠状态”;如果不再需要,被授权人则应向对外贸易委员会申请终止并取消;如果五年内没有申请激活,将被终止。终止后,还有 18 个月的申请恢复期,仍然可以要求激活。^④

3. 有关对外贸易区货物监管问题的研究

在对外贸易区监管体制与机构问题上,不少学者均指出,它主要由两个层次组成。例如,钟坚认为它分为全国性的管理体系和内部经济管理体系两个级别。前者包括对外贸易区委员会、海关总署和全国对

① William G. Kanellis, Reining in the Foreign Trade Zones Board: Making Foreign Trade Zone Decisions Reflect the Legislative Intent of the Foreign Trade Zones Act of 1934, *Northwestern Journal of International Law & Business*, 1995, Spring.

② 钟坚:“美国对外贸易区的发展模式及其运行机制”,载《特区经济》2000 年第 6 期。

③ 吴蓉:“借鉴美国对外贸易区经验推进我国保税区发展”,载《上海商业》2004 年第 6 期。

④ 罗雨泽:“美国对外贸易区建设促进制造业就业作用突出”,载《中国发展观察》2013 年第 9 期。

外贸易区协会及州和地方负责经营和管理外贸活动的管理机构。后者则由对外贸易区委员会授权的法人团体和私人公司遵循公用事业原则实施经营。^① 郭信昌则认为,一级是联邦政府和全国性对外贸易区实行宏观决策、监控和协调的机构;二级是州和地方针对所辖对外贸易区经营活动进行管理的机构。^② 也有学者从另外一个方面去提出解释。薛安伟就主张,对外贸易区采用政府管理和市场机制相结合的管理体制。委员会接受联邦政府直接领导,是管辖对外贸易区的最高机构,海关负责监督进出对外贸易区的货物和人员。^③ 崔迪认为,该模式是一种“企业管理”模式,由园区的受让人(Grantee)充当管理者。^④ 总而言之,监管体制充分考虑到政府和市场作用的有机结合,全国性的管理体系是一级,它以对外贸易区委员会为主体;对外贸易区内部的管理体系是另一级,它以被授权人和运营者为主体。该框架不仅确保对外贸易区建设的全国协调性以及联邦政府的统一管理,还充分发挥地方积极性和市场机制作用,使对外贸易区的经营发展活力得以保持。^⑤ 还有人认为,对外贸易区协会作为一个协调和合作的民间性组织,所有对外贸易区普遍参加。它定期召集会议,讨论与协商遇到的共同性问题和困难,并同有关政府部门商议寻求解决办法。它还从事一些有助于经营与发展的具体辅助性工作。^⑥

对外贸易区内海关的作用也引起了不少学者的兴趣。陶蔚莲等学者提出,对外贸易区的行政管理和海关管理在联邦管理层面上合二为

① 钟坚:“美国对外贸易区的发展模式及其运行机制”,载《特区经济》2000年第6期。

② 郭信昌:“美国外贸区的管理及启示”,载《港口经济》2003年第6期。

③ 薛安伟:“纽约、迈阿密对外贸易区”,载《国际市场》2013年第6期。

④ 崔迪:“从欧美自由贸易园区发展经验看上海建立自由贸易园区研究”,载《江苏商论》2013年第6期。

⑤ 罗雨泽:“美国对外贸易区建设促进制造业就业作用突出”,载《中国发展观察》2013年第9期。

⑥ 郭信昌:“美国外贸区的管理及启示”,载《港口经济》2003年第6期。

一,在各州和市所辖的对外贸易区内相对独立。海关总署隶属于对外贸易区委员会,配合委员会开展工作,行使海关管辖权。地区海关关长是各个对外贸易区的代表,对对外贸易区实施监管。^① 姜作利认为,对外贸易区所在地地区海关关长代表对外贸易区委员会负责控制商品运入和运出、管理货物的存放等事务。^② 黄晓波、裴立新提出,海关主要实施保护税收和管理进口的法规,它主要关注对区内商品的控制而不是对外贸易区本身。海关控制对外贸易区的主要手段是稽查审核。^③ 吴蓉甚至指出,口岸主管管理(port director)制度在对外贸易区政府管理中最具特色,他负责管理整个口岸海关事务,也兼任联邦政府对外贸易区委员会的驻地代表。^④

有学者研究了对外贸易区的监管理念问题,认为对外贸易区联系内外的桥梁作用得到充分发挥取决于监管理念的创新。对外贸易区不仅允许区内商品进入国内市场,甚至通过减免关税的方式鼓励区内企业“为美国”制造,允许企业按成品进行缴纳关税从而降低了“关税倒挂”对内销企业的影响;各对外贸易区之间货物可以自由便利地进行转移,对外贸易区企业便能够更加灵活地供应国内市场,这也有利于加强对外贸易区之间的联系、延长企业供应链,提升美国及企业的国际竞争力。^⑤ 关于对外贸易区内运入运出货物的法律规则,吴蓉指出,获准直通程序的货物无论抵达任何口岸,均可无须事先申报直接保税入区。

① 陶蔚莲、李九领:《中国(上海)自由贸易试验区建设与海关监管制度创新》,上海人民出版社2014年版,第33页。

② 姜作利:“美国发展对外贸易区的经验与启示”,载《山东师范大学学报》(人文社会科学版)2014年第2期。

③ 黄晓波、裴立新:“美国外贸区——历史与现实”,载《港口科技动态》1999年第5期。

④ 吴蓉:“借鉴美国对外贸易区经验推进我国保税区发展”,载《上海商业》2004年第6期。

⑤ 罗雨泽:“美国对外贸易区建设促进制造业就业作用突出”,载《中国发展观察》2013年第9期。