

自贸区研究系列
中国自由贸易试验区协同创新中心

刘恩专 著

世界自由贸易港区 发展经验与政策体系

经贸新规则

致出版社 上海人民出版社



刘恩专 著

世界自由贸易港区 发展经验与政策体系

常州大学图书馆
藏书章

格致出版社  上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

世界自由贸易港区发展经验与政策体系/刘恩专著.

—上海:格致出版社:上海人民出版社,2018.5

(自贸区研究系列)

ISBN 978-7-5432-2832-0

I. ①世… II. ①刘… III. ①自由贸易区-经济发展-研究-世界 IV. ①F741.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 327843 号

责任编辑 郑竹青

封面设计 路 静

自贸区研究系列

世界自由贸易港区发展经验与政策体系

刘恩专 著

出 版 格致出版社

上海人民出版社

(200001 上海福建中路 193 号)

发 行 上海人民出版社发行中心

印 刷 苏州望电印刷有限公司

开 本 720×1000 1/16

印 张 19.75

插 页 3

字 数 320,000

版 次 2018 年 5 月第 1 版

印 次 2018 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-2832-0/F·1106

定 价 65.00 元

前 言

本书是我长期致力于世界自由贸易港区研究的一项带有总结性的研究成果。

回溯自己关于这一专题的研究过程,已经整整有 30 个年头了。可以说,对自由贸易港区的研究几乎伴随了我的整个学术生涯。之所以如此,原因很简单,就是在中国改革开放的每一个关键阶段,学术界和有关部门都会提出借鉴世界自由贸易港区经验、创建更加开放的载体和平台的建议,我作为从事世界经济和国际贸易问题研究的学者,进行相关理论和政策问题的研究与咨询工作责无旁贷。早在 1987 年,本人就参与撰写了国内首部研究世界自由贸易港区的专著《世界自由港与自由贸易区概论》(由北京航空学院出版社出版),为国内开展相关研究奠定了基础,也为建立保税区提供了理论参考。1992 年邓小平南方谈话后,国内掀起新的对外开放的热潮,不少学者提出在上海、天津等港口城市建立自由港,本人参与了相关课题的研究,并在《南开经济研究》(1994 年第 12 期)发表了《论天津建立自由港的方案与政策》一文。2003 年,保税区发展正处于转折期,成思危副委员长亲自挂帅,并在国家自然科学基金资助下,组织全国 10 所高校和研究机构(包括国务院发展研究中心、北京大学、清华大学、对外经济贸易大学、复旦大学、上海交通大学、上海海事大学、天津财经大学、华中科技大学和集美大学),共同开展了保税区向自由贸易区转型的应急研究。本人所主持的“中国保税区发展的历史回顾与绩效评价”课题研究,成果入选成思危主编的《从保税区到自由贸易区:中国保税区的改革与发展》一书,由经济科学出版社出版。2007 年,为配合国家综合配套改革试验区建设,本人再次承担了国家自然科学基金应急课题,进行“国家综合配套改革试验区与自由贸易港区建设”(课题号:70741001)研究,对世界自由贸易港区的政策体系和新模式进行了全面、系统的梳理和分析。

2013 年,中国(上海)自由贸易试验区建立。同年,在商务部的领导下,天津市

组成“天津自由贸易试验区方案起草组”，本人作为专家成员加入其中，参与了方案的起草、论证和咨询工作，对建立中国自贸试验区的战略意义，以及如何积极借鉴世界自由贸易港区的经验，有了更为直接和深切的体会。2014年，在天津市政府和教委的支持下，天津财经大学成立了“天津市自由贸易区研究院”，本人出任执行院长，参与和组织了大量关于自贸试验区的研究、咨询和培训活动，为研究院发挥新型智库作用做出了努力。2017年4月20日，在天津自贸试验区运行两周年之际，作为自贸试验区深化改革开放的重要举措，天津自贸试验区提出了继续向国际高标准自由贸易园区发展目标迈进、探索建设自由贸易港区的新方案。特别是，党的十九大报告中强调，赋予自由贸易试验区更大改革自主权，探索建设自由贸易港。在新的历史条件下，如何积极借鉴世界自由贸易港区的成功经验，全面落实国家的战略部署，成为了我们迫切需要研究的重要课题。本书正是在这样的背景下完成的。本书得到了教育部哲学社会科学研究重大课题“中国自由贸易区制度创新与保障体系研究”（课题号：14JZD020）和天津市教委重大项目“国际贸易新规则与自贸试验区制度创新研究”（课题号：2014ZD11）的资助。同时，作为中国自由贸易试验区协同创新中心“自贸区研究系列”的成果，本书还得到了中心的出版资助。

本书从建立自由贸易试验区的理想目标和现实需要出发，从全球的视角，对世界自由贸易港区的发展经验、通行的做法、政策体系等进行了全面而系统的总结和研究。主要包括世界自由贸易港区的演化规律、自由贸易港区的贸易便利化政策体系、自由贸易港区的投资政策体系、自由贸易港区的金融政策体系、自由贸易港区的管理体制与法律体系。

在本书的完成过程中，天津市自由贸易区研究院的研究人员做了大量的基础性工作，博士研究生路璐（第2章）、陈娟（第3章）、封骁（第5章）、王伟和马德隆（第8章和第11章）、赵雅玲（第9章）、杨帆（第10章）参加了初稿的撰写工作，硕士生李辰贺、李伊青、陈曦和赵婧琪也参与了资料整理工作。

中国正处在加快构建开放型经济新体制的关键时期，目标是要把自贸试验区建设成为投资贸易自由、监管公平高效、营商环境便利的国际高标准自由贸易园区。探索建设自由贸易港区就需要坚持全球视野、国际标准，深入研究和积极借鉴世界自由贸易港区的成功经验，并率先建立起同国际投资和贸易通行规则相衔接的制度体系。党的十九大报告中明确提出要赋予自由贸易试验区更大改革自主

权,探索建设自由贸易港。这意味着中国自由贸易试验区建设进入了新阶段,并将在推动形成全面开放新格局中发挥更加积极的作用。2018年4月13日,习近平总书记在庆祝海南建省办经济特区30周年大会上的讲话中宣布党中央决定支持海南全岛建设自由贸易试验区,支持海南逐步探索、稳步推进中国特色自由贸易港建设,分步骤、分阶段建立自由贸易港政策和制度体系。这是党中央着眼于国际国内发展大局,深入研究、统筹考虑、科学谋划作出的重大决策,是彰显我国扩大对外开放、积极推动经济全球化决心的重大举措。可见,在新时代,如何有效借鉴世界自由贸易港区的成功经验,积极探索中国特色自由贸易港的发展之路,是一个紧迫而又重要的课题。自由贸易港区虽然已经历了数百年的发展历程,且已经形成了其一般发展模式和相对稳定的制度体系,但在全球化的今天,世界各国从本国实际出发,客观上也形成了差异明显、各具特色的自由贸易港区的发展模式和政策体系。而且,自由贸易港区所涉及的设区国(地区)的对外政策和对内政策非常广泛。故此,本书对其经验和政策的概括和研究,虽然是综合性的,但也难免有挂一漏万之嫌,很多问题仍有待进一步探讨,如有不妥之处,敬请广大读者批评指正。

刘恩专

2018年4月18日于天津

目 录

第 1 章 导论	001
1.1 世界自由贸易港区的类型、性质与特征	001
1.2 世界自由贸易港区的演化规律	009
1.3 自由贸易港区的政策体系	014
1.4 从经济特区到自由贸易试验区:中国的探索与经验	018
第 2 章 欧洲关税制度变迁与自由贸易港区功能演化	030
2.1 从古代到中世纪:欧洲自由贸易港区的功能与政策演化	030
2.2 从民族国家到殖民帝国:近代欧洲自由贸易港区的双重角色	033
2.3 现代欧洲自由贸易港区:贸易政策工具及其转型	035
2.4 不同时期欧洲自由贸易港区功能与政策比较	039
2.5 汉萨同盟与汉堡自由港	041
2.6 鹿特丹港保税物流体系	046
2.7 香农国际航空港自由贸易区发展经验	049
第 3 章 美国对外贸易区的政策体系与贸易促进机制	055
3.1 美国对外贸易区发展概况	055
3.2 美国对外贸易区的管理体制	065
3.3 美国对外贸易区法律体系	068
3.4 对外贸易区与美国贸易政策演变	070

3.5	美国对外贸易区贸易促进政策体系	073
第4章	传统殖民地型自由港政策体系	084
4.1	传统殖民地型自由港发展及政策演变	084
4.2	新加坡自由贸易港区政策体系	088
4.3	避税港型离岸金融中心政策体系	102
第5章	韩国经济转型与自由经济区的发展	109
5.1	韩国经济发展模式的演变	109
5.2	韩国自由经济区发展演化过程	118
5.3	韩国自由经济区的建设与发展	125
5.4	韩国自由经济区发展的基本规律	151
第6章	中国香港自由港政策体系	153
6.1	中国香港自由港政策体系的建立和发展	153
6.2	中国香港贸易政策体系	159
6.3	中国香港投资政策体系	164
6.4	中国香港金融政策体系	165
6.5	中国香港商事制度及相关政策体系	167
第7章	中国台湾自由经济示范区的发展经验与政策体系	172
7.1	中国台湾渐进的经济自由化历程与加工出口区建设	172
7.2	中国台湾自由贸易港区的建设与发展	184
7.3	中国台湾自由经济示范区	191
7.4	中国台湾自由经济示范区的政策借鉴意义	197
第8章	自由贸易港区的贸易便利化政策体系	200
8.1	贸易便利化政策体系概述	200
8.2	国际贸易“单一窗口”模式	206
8.3	AEO制度与贸易便利化	216
8.4	其他有关贸易便利化的政策措施	225
第9章	自由贸易港区的投资政策体系	231
9.1	投资政策体系概述	231

9.2	自由贸易港区投资审批与监管体系	233
9.3	自由贸易港区的投资保护体系	239
9.4	自由贸易港区的投资激励体系	242
9.5	自由贸易港区的投资绩效评价体系	248
第 10 章	自由贸易港区的金融政策体系	252
10.1	世界自由贸易港区的金融开放	252
10.2	世界自由贸易港区的金融服务	259
10.3	世界自由贸易港区的金融监管政策	266
10.4	中国自由贸易试验区的金融创新	270
第 11 章	自由贸易港区的管理体制与法律体系	281
11.1	自由贸易港区的管理体制	281
11.2	自由贸易港区法律制度	292
参考文献		300

第 1 章

导 论

自由贸易港区是一种古老而又崭新的区域开发开放机制,在新的时期,我国从构建开放型经济新体制的战略高度,创建了自由贸易试验区。无论从借鉴世界经验的角度,还是从国际比较研究的需要出发,都要对世界自由贸易港区的演进规律和政策体系进行全面、系统的总结和分析。如果从 16 世纪中叶世界上第一个自由港(Free Port)——意大利热那亚城的格雷亨自由港算起,它已经经历了 470 多年的发展历史。世界航海事业和国际贸易的不断发展,特别是西方殖民体系的扩张,催生了自由贸易港区机制,而二战后全球化进程的加快,使自由贸易港区的发展模式和政策体系日益丰富和完善。自由贸易港区已从早期的单一商贸促进扩展到了工业开发、商贸物流、金融开放等广泛领域,且已成为一国或地区实现开发开放等综合性目标的有效机制。

1.1 世界自由贸易港区的类型、性质与特征

1.1.1 自由贸易港区的概念和类型

1. 自由贸易港区的概念

从自由贸易港区的开放属性出发,我们可以将其定义为:一国或独立关税区为繁荣贸易、促进投资,而在其境内设立的置于海关管辖之外的特殊经济区域,区内允许外国货物免税进口,取消不必要的贸易与投资管制,借以营造有别于区外的营

商环境。

世界自由贸易港区的类型和称谓繁多,自由贸易港区显然是一个统称,通常的研究文献使用“FTZ”(Free Trade Zone)概念。世界海关组织(World Customs Organization, WCO)从海关监管的角度将其称为“自由区”(Free Zone)(见下文)。为了避免与区域经济一体化概念下的自由贸易区(Free Trade Area, FTA)相混淆,有时人们也使用 WCO“自由区”的称谓。

FTA 即自由贸易区,是指基于政府间的自由贸易协定而形成的国家(或经济体)间以货物自由流动为主的区域经济一体化组织。与本书的自由贸易港区(FTZ)既不是同一概念,也不属于同一研究领域的问题。为了规范“自由贸易区”的中文表述,我国国家商务部、海关总署于 2008 年 5 月 9 日下发了《关于规范“自由贸易区”表述的函》,将国外的自由贸易港区统称为自由贸易园区。

我国从 2013 年建立的自由贸易试验区(Pilot Free Trade Zone),是中国政府设立的以制度试验为目的的自由贸易园区,可以归类为自由贸易港区。但是,我国自由贸易试验区与世界自由贸易港区相比较,至少有三点重要区别:其一,从区域属性上,我国自由贸易试验区突破了“海关特殊监管区域”的概念,包括更大的范围;其二,从设区目标看,我国自由贸易试验区强调制度创新与制度试验,而不单纯强调商业利益;其三,从对区外的影响上,我国自由贸易试验区注重制度创新经验的可复制、可推广,也就是所谓的自贸试验区是“苗圃”,而不是“盆景”。

2. 自由贸易港区的类型

在世界自由贸易港区漫长的发展过程中,出于不同的发展目标和政策需要,世界各国灵活运用这一开发开放机制,创造了不同的发展模式,也使其称谓和类型多种多样。

罗列起来,概略有如下称谓:自由港(Free Port)、自由区(Free Zone)、自由贸易区(Free-Trade Zone)、免税贸易区(Duty-Free Zone)、对外贸易区(Foreign Trade Zone)、自由出口区(Free-Export Zone)、保税仓库区(Bonded Warehouse)、保税区(Bonded Area)、免税店(Duty Free Shop)、自由投资区(Free-Investment Zone)、自由经济区(Free Economic Zone)、自由企业区(Free-Enterprise Zone)、工业自由区(Industrial Free Zone)、自由加工区(Free Manufacturing Zone)、边境客户工业区(Maquiladora Zone)、投资促进区(Investment Promotion Zone)、出口加

工区(Export-Processing Zone)、经济技术开发区(Economic and Technology Development Zone)、产业区(Industrial Estate)、科学工业园(Industrial or Scientific Park)、金融自由区(Free Banking Zone)、保险自由区(Free Insurance Zone)、经济特区(Special Economic Zone)等。

表 1.1 自由贸易港区的多种称谓

称 谓	最早使用者
自由港(Free Port)	19 世纪前的传统称谓
自由贸易区(Free Trade Zone)	传统称谓、多边机构惯用称谓
对外贸易区(Foreign Trade Zone)	美国(1935)、印度(1983)
工业自由区(Industrial Free Zone)	爱尔兰(1970 年前)
自由区(Free Zone)	WCO 称谓、阿联酋(1983)
边境客户工业区(Maquiladora Zone)	墨西哥(1970)
免税出口加工区(Duty Free Export Processing Zone)	爱尔兰(1975)
出口加工区(Export Processing Zone)	中国台湾、韩国(1975)
经济特区(Special Economic Zone)	菲律宾(1977)
投资促进区(Investment Promotion Zone)	斯里兰卡(1977)
自由出口区(Free Export Zone)	韩国(1970)
关税自由区(Customs Free Zone)	韩国(2000)
保税区(Bonded Area)	中国大陆(1990)
保税港区(Free Trade Port Zone)	中国大陆(2005)
自由贸易港区(Free Trade Port Zone)	中国台湾(2003)
自由经济区(Free Economic Zone)	韩国(2003)
自由经济示范区(Free Economic Pilot Zones)	中国台湾(2013)
自由贸易试验区(Pilot Free Trade Port Zone)	中国大陆(2013)

资料来源:作者根据相关资料整理。

(1) 自由港(Free Port),又叫“自由口岸”,是设在一国国境之内、海关管辖关卡以外的允许货物、资金、人员自由进出,并对全部或绝大多数外国商品免税进出的港口。在自由港内,外国船舶必须遵守所在国有关卫生、移民等法律规章。自由港最早产生于欧洲,早在 13 世纪的法国马赛就开辟了自由港。1547 年,意大利正式将热那亚湾的雷格亨港(也译为里南那港)定名为世界上第一个自由港。随着世界航海事业和国际贸易的不断发展,特别是西方殖民体系的扩张,自由港的开发开放机制被进一步催生。

早期的自由港大都属于商业型自由港,现已扩展到工业、贸易、运输、金融等综

合目标。综观世界自由港发展经验,我们可以从贸易管制程度和区位两个角度划分自由港类型。从贸易管制程度来看,自由港分为完全自由港和有限自由港。前者对所有商品进出口都实行免税;后者对少数商品征收少量关税并有某些贸易限制,其他商品可享受免税待遇,世界上大部分自由港均属此类。

从区位角度看,自由港的模式主要有三种:其一,是将港口及其毗邻的城市的部分或全部划为关税隔离区,形成自由港市。这样不仅港区和市区的工商活动可以享受自由港政策的优惠和便利,而且居民和过往的人员亦可享受免税货物。这种高度开放的自由港大都属于被殖民统治时期的产物。其二,是将港区及毗邻的非居民区辟为关税隔离区,形成自由港区,以贸易和投资自由化政策刺激港口和周围地区的贸易及产业发展,但从海关管理上,不允许个人在自由港区内自由居留和享受免税货物。其三,是将港区的一部分划为关税隔离区,形成“港中自由港”,通过采用自由港的“国际通行”政策,使港区同毗邻地区形成多层次的开放格局,汉堡自由港是这一模式的最成功的范例。这三种模式的区域范围有所差异,其中,前两种属“大自由港”模式,自由度不同,管理和营运的复杂性也差异明显。如何做出合适的选择,必须同设立自由港的目标、港口客观条件以及外部环境因素等紧密结合起来考虑。

(2) 自由贸易区(Free Trade Zone),又称“自由区”(Free Zone)、“免税贸易区”(Tax-Free Trade Zone)、“免税区”(Duty-Free Enclaves),是指在主权国家或地区的关境以外,划出特定的区域,准许外国商品豁免关税自由进出的区域,区内厂商可以在保税条件下从事储存、分类、加工、制造和销售等活动。除对免税进口的商品和原料、元件和辅料进入所在国的其他地区限制较严外,对进出自由贸易区的活动均不加限制。实质上,它是采取自由港政策的关税隔离区。在美国,该类区域称为“对外贸易区”(Foreign Trade Zone)。

自由贸易区概念有广义和狭义之分,狭义仅指世界海关组织(WCO)界定的属于“境内关外”性质的自由区;而广义自由贸易区则包括自由港等各类保税区域,也就是本书的自由贸易港区概念。自由贸易区按类型分为商业自由区和工业自由区,前者不允许货物拆包零售和加工制造;后者允许免税进口料件,并指定加工作业区,进行加工(包括拆散、分级、分类、重新包装、重新标签、与外国或国内商品混合等)及制造。两国或两个不同关税区在边境地区设立的跨境经贸合作区(或跨境工业区等)大多属于工业自由区。此外,各国海关在港口及其腹地所设立的各种保

税仓库(区)和保税物流园区也属于自由贸易区的范畴。

自由贸易区由自由港发展而来,通常设在港口的港区或邻近港口地区,尤以经济发达国家居多。美国目前是世界上设立自由贸易区最多的国家,截至2016年,美国共有对外贸易区263个^①,遍布美国50个州和波多黎各。而早在20世纪50年代初,美国就提出,可在自由贸易区发展以出口加工为主要目标的制造业。20世纪60年代后期以来发展中国家建立的出口加工区,以及80年代开始建立的“科技型自由区”,大都借鉴自由贸易区模式发展而来。我国的保税区、保税港区和综合保税区,也属于这类性质的区域。

(3) 出口加工区(Export Processing Zone),是一国或地区为利用外资、发展出口导向工业,而开辟的专门制造、加工、装配出口商品的特殊区域,一般具有保税区域性质。有些国家将其称为工业自由区和投资促进区等。出口加工区一般选在经济相对发达、劳动力资源充足、交通运输和对外贸易方便的地区,大多设于沿海港口或国家边境附近。

出口加工区内,鼓励和准许外商投资于产品具有国际市场竞争能力的加工企业,并提供多种方便和给予关税等优惠待遇,如企业可免税或减税进口加工制造所需的设备、原料辅料、元件、半制品和零配件;生产的产品可免税或减税全部出口;企业可以缴纳较低的国内税(其中主要是所得税及其加速折旧政策等),投产后在一定年限内可以完全免征或减征税收;企业所获利润可自由汇出国外;向企业提供完善的基础设施,以及收费低廉的水、电、仓库设施和低租金的土地和厂房等。出口加工区的这种旨在吸引外资的投资优惠政策,在20世纪七八十年代曾广泛流行于广大发展中国家。

一般认为,世界上第一个出口加工区是1956年建于爱尔兰的香农国际机场。我国台湾高雄在20世纪60年代建立加工出口区,是世界上第一个正式以“加工出口区”命名并获得成功的出口加工区。此后,被许多发展中国家所效法,纷纷出现在世界各地,且以亚洲、非洲等发展中国家居多,成为发展中国家发展出口导向型

^① 参见美国对外贸易区委员会2017年11月发布的对外贸易区年报(78th Annal Report of the Foreign-Trade Zones Board to the Congress of the United States), <http://enforcement.trade.gov/ftzpage/annualreport/ar-2015.pdf>。

经济的一种重要模式。我国在 80 年代实行改革开放政策后,沿海开放城市建立的经济技术开发区借鉴了出口加工区的模式和经验。2000 年后,我国陆续在国家级经济技术开发区中设立出口加工区,目前全国有出口加工区 60 多个,是世界设立出口加工区最多的国家。

(4) 科学工业园区(Science-Based Industrial Park),是一国或地区为发展高新技术产业及其研究开发活动,而专门开辟的特殊经济区域。在这个区域内,对待外资以及进口的机器设备和相关料件,采取与出口加工区和自由区一样或类似的投资贸易自由化和便利化措施,以为高新技术产业开发提供优良的投资环境和完善的创新创业生态体系。人们通常把科学工业园区称为“科技型自由区”。

这种类型的特殊经济区源于 20 世纪 70 年代的美国“硅谷”和发达国家的科学园、科学工业园区和科学城。此后,新加坡和中国台湾等发展中国家(地区)相继建立了带有自由区性质的科学工业园区,即沿用了自由贸易港区(其中主要是出口加工区)的各种特殊政策和措施。我国的高新技术开发区也具有这种科技型自由区的特性。

(5) 自由经济区(Free Economic Zone),是一国或地区建立的具有国家和区域开发开放示范意义的综合性国际商务中心区。在这个区域内,超前实施与国际经贸新规则接轨的贸易投资自由化和便利化措施,形成具有示范意义的自由化、国际化的“虚拟境外”的营商环境。与一般的自由贸易港区不同,这类区域更加注重其在整体开发开放中的战略示范和引领的作用,并不强调其“飞地经济”特性,而是灵活运用各种自由贸易港区的政策措施,形成具有示范意义的自由经济体系。由此,自由经济区的区域范围通常较大,一般均超过百平方千米,分片区开发,内部往往包括有“境内关外”性质的自由区。韩国自 2003 年起率先建立自由经济区,我国台湾也于 2013 年提出建立自由经济示范区方案,它们均从自由贸易港区升级而来。我国自由贸易试验区也可以归为此类。

1.1.2 自由贸易港区的性质与特征

1. 自由贸易港区的性质

从上述自由贸易港区的概念与类型可以看出,关于自由贸易港区的性质,需要

从政府监管和建设目标两个角度来认识。

从政府监管的角度,海关及相关口岸部门对自由贸易港区实行特殊监管,因此它具有与其他区域相隔离的“飞地经济”属性。2006年,世界海关组织在重新修订的《关于简化和协调海关业务制度国际公约》(即《京都公约》)第四个专项附约“海关仓库及自由区”中,对海关特殊监管区给予了明确的规定:“海关仓库制度”是指进口货物在海关监管下未缴进口税费存放在指定的地点(海关仓库)的海关制度;而自由区系指“缔约方境内的一部分,进入这一部分的任何货物,就进口税费而言,通常视在关境之外,并免于惯常的海关监管制度”。^①由此,可以对自由贸易港区的最基本属性界定为“境内关外”,即一种受海关治外法权保护的无贸易限制的关税豁免区域。

《京都公约》专项附约四的第二章共对自由区规定了18个标准条款、3个建议条款,规定了自由区的设立原则、建立与监控、商品的准入、经授权的操作、区内商品的消费、存储期间、所有者的转变、货物的移动、税费的补缴、自由区的取消等内容。我国海关特殊监管区域符合其中大多数规定或与之相类似。比如,在关税豁免和国内退税方面,“标准条款8”规定,经授权进入自由区的商品在进入自由区后有权免除国内税费并退税;在对待货物加工增值活动方面,“标准条款11”规定,货物进入自由区后应该允许为了存储和运输而进行必要的拆散、分类、分级和再包装;在生产活动方面,“标准条款12”规定,在自由区内应该有足够的授权使企业可以对货物进行处理或生产。这些在我国海关特殊监管区域政策中都有所体现。但有所不同的是,在我国的海关特殊监管区域内,并没有通过国内立法列举出可以在区内免税消费的商品的政策(“标准条款13”的规定),同时,也没有允许在保税区内货物转移所有权的政策(“标准条款15”的规定)。这在某种程度上表明,我国海关特殊监管区域的货物自由流动政策与《京都公约》下的自由贸易港区相比,还存在一定差距。

国际上,一般文献、政府机构和联合国机构均将自由贸易港区定义为一个商业区域,可以为投资者提供一个离岸的经营场所、优越的基础设施、灵活的商业管理

① 参世界海关组织编、海关总署国际合作司编译的《京都公约》总附约和专项附约指南,由中国海关出版社2003年出版。

条例、优惠税收政策和较低的经营成本。

从建设目标角度,与不同时期设区国面临的开放环境和发展目标相适应,各国自由贸易港区的设区目标也互有差异,但总体说来,其设区目标越来越从单一的贸易促进,向贸易投资促进、区域开发和开放制度示范、引领的方向转换。因此,当代自由贸易港区又具有鲜明的综合性和开放性国际商务核心区的属性。

2. 自由贸易港区的特征

根据上述定义以及发展沿革和运行规律,可将世界自由贸易港区的特征概括为如下六点:

(1) 具有特定区域的隔离性。自由贸易港区往往依靠河、山、海等天然屏障物或人工隔离设施(包括电子围网),将其与设区国的其他区域(特别是关税区)相隔离,从而使其特殊的政策体系得以有效实施。

(2) 区内拥有“境内关外”性质的海关特殊监管区域。即国境以内、关境以外大部分商品可自由进入或再出口,免除进口税和海关费用,并简化海关手续。需要说明的是,这里的“境内关外”是指要符合世界海关组织《京都公约》关于“自由区”的规定。

(3) 实行“一线放开、二线管住、区内自由”的管理模式。自由贸易港区普遍超前实行有别于区外的更加自由、便利的贸易投资政策,入区货物实行备案制,区内自由储存或流转,出区核销,在自由贸易港区与国外发生联系的环节,实现完全的自由,即所谓“一线放开”。区内商品进入国内关税区,视为进口须办理报关手续,缴纳进口税,在自由贸易港区与国内发生联系的环节,实行较为严格的海关监管,也就是海关重点在货物进入国内关税区的卡口上进行监管,即所谓“二线管住”。在这样的模式下,区内企业自主管理,海关对企业处置区内货物不加监管,投资、经营、贸易、融资和人员进出等高度自由。

(4) 具有高效能的政府服务体系。设区国中央政府和地方政府充分授权,给予自由贸易港区管理机构充分权力,能够做到“自由区的事,自由区办”。区内实行统一管理,“一站式”办公,办事效率高。

(5) 具备一套以开放和自由为特征的、独特而完备的法制法规体系。通常,自由贸易港区都有一套专门的法律法规,从而为执行特殊的政策体系创造必要的法律条件,也可最大限度地避免同区外的法律相冲突。