



中国保税区发展研究丛书

中国临港保税区 发展研究

【刘 伟 朱文豹 谭京华 / 著】



经济科学出版社

国家自然科学基金资助项目 (编号 70241010)

中国临港保税区 发展研究

刘 伟 朱文豹 谭京华/著

经济科学出版社

责任编辑：王 岩 张 力 张 频

责任校对：徐领弟

版式设计：代小卫

技术编辑：王世伟

中国临港保税区发展研究

刘 伟 朱文豹 谭京华/著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

天宇星印刷厂印刷

河北三河永明装订厂装订

787×1092 16 开 16.375 印张 260000 字

2004 年 8 月第一版 2004 年 8 月第一次印刷

印数：0001—1500 册

ISBN 7-5058-4107-6/F·3397 定价：24.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

丛书总序

保税区是中国改革开放的产物。从1990年国务院批准设立中国的第一家保税区——上海外高桥保税区以来，到目前为止，国务院已经陆续批准了15家保税区。在改革开放初期，保税区在中国的经济发展中起到了对外窗口和桥梁的作用，做出了应有的贡献。今天，保税区在规模、功能、作用方面都与建设之初不可同日而语。从开发之初的一张白纸，到目前无论在经济上，还是形态上都迈上了一个新的台阶，发生了质和量的飞跃。当前保税区所处的国内、国际经济环境发生了很大的变化，我国经济连续几年高速发展，对外开放更加深入；世界自由贸易区的发展更趋成熟，各国都将其作为促进本国经济发展的有效工具。在这样一个大环境下，特别是中国处于加入世贸组织过渡期后，保税区在担负“引进来，走出去”的重任时，如何进一步发挥对外开放生力军的作用，已经引起各级领导、专家和保税区工作者的深入思考。

在成思危副委员长的亲自主持下，国家自然科学基金委员会组织了全国一大批有关专家学者，在总结保税区前期建设的经验和教训的基础上，就保税区未来的发展问题进行了认真的思考和系统的研究。奋斗在保税区建设第一线的广大工作人员，对保税区问题的研究给予了大力的支持和配合，共同完成了这个对保税区未来发展意义深刻的应用型课题。在大家的共同努力下，保税区下一步的奋斗目标已经明确，就是不断地完善功能，逐步向自由贸易区转型。

全国15家保税区，在发展中既有共性，又有个性。外高桥保税区的发展也有其自身的特点，在经济发展取得了巨大成就的同时，在理论创新、管理模式创新等方面都进行了不懈的探索，取得了一系列先行先试的成果。2003年外高桥保税区共完成经济增加值323.2亿元，同比增长41.4%。实现销售经营收入2268.1亿元，同比增长44.2%。完成进出口贸易总额209.3亿美元，同比增长75.4%；其中，出口完成

48.5 亿美元,同比增长 55.3%。完成各类税收总额 225.1 亿元,同比增长 55%;其中,海关部门税收收入 148.2 亿元,同比增长 52.7%;税务部门税收收入 76.9 亿元,同比增长 59.6%。近两年来,保税区物流业的发展也非常迅猛,截至 2003 年底,保税区从事物流经营业务的企业已达 972 家,物流企业增加值完成 91.9 亿元,同比增长 40.1%;物流企业完成营业收入 792.4 亿元,同比增长 33.0%。2003 年 12 月,国务院批准上海外高桥保税区进行全国第一家“港区联动”的试点,这对于组合港口与保税区的优势,特别是促进物流业的发展,具有十分重要的战略意义,也意味着保税区开始了向自由贸易区转型的积极探索。鉴于上海外高桥保税区的特殊性,我们将国家基金委子课题中有关外高桥保税区发展的研究成果以丛书的形式完整地出版,便于关心保税区发展的人们共享这一最新研究成果。丛书由四本书组成,分别是《自由贸易区功能特征与法律保障》、《上海外高桥保税区的竞争优势及其转型的目标模式》、《保税区改革与上海的战略选择》和《中国临港保税区发展研究》。

我相信事物是发展的,研究也是永无止境的,积极的实践和探索需要不断的理论总结,理论的探讨和创新将会给实践带来具体指导意义。为了保税区的明天,让我们共同努力,在进行深入调查研究的基础上,在理论的正确指导下,向着更高的目标不断奋进。

中共上海市浦东新区区委副书记

上海市外高桥保税区管理委员会主任

2004 年 5 月 18 日

张焕伦

前 言

中国保税区的创设具有两个突出的优势，即政策优势和区位优势。不可否认，政策优势对中国保税区的发展起到了主导性的作用，其“免证、缓税、免税”的优势得到了最大程度的利用。与此相反，中国保税区具有的另一个突出优势——毗邻港口的区位优势则从保税区创建以来一直没有发挥应有的作用，而且一些保税区的“区港分离”成为保税区进一步发展的障碍。

世界先进的自由贸易区，大多与港口连在一起，实行区港一体化管理，以港口为载体，增强区内货物、资金和信息的聚焦、扩散能力，使自由贸易区的各项功能得到充分发挥。区港分离成为保税区功能进一步开发的“瓶颈”，货物进出不流畅，费用高，流量经济难以活跃。这种格局，一方面，港口对保税区发展的作用并未充分发挥，削弱了两者互相促进、共同发展的作用；另一方面，保税区不能形成一个对内地封闭、对境外开放的区域，货物从港口不能直接进入保税区。中国保税区从临港区位优势的利用和保税区功能资源和政策优势发挥来看，并没有完全达到预定发展目标，同国际惯例也相去甚远，其原因是多方面的，然而最为主要的在于保税区与港区分离从而导致各自功能没有得到充分的发挥。对中国临港保税区发展及其港口一体化建设问题的研究就是从保税区区位优势入手研究中国保税区到自由贸易区的发展，这对于加入世界贸易组织后的中国来说具有重要的历史意义和现实意义，这意味着保税区下一步的发展和枢纽港口竞争优势的提高主要依靠临港的区位优势 and 保税区与港口一体化发展来实现。

临港保税区发展研究是中国保税区管理体制与管理机制研究中的重要问题，其目的就是要突破保税区功能开发的“瓶颈”，满足保税区货物集散功能建设的需要；配合地方经济发展，探索中国临港自由贸易区功能管理和保税区口岸功能建设新模式；以港口经济为中心，利用市场

的竞争功能和优胜劣汰机制合理配置资源,使自由贸易区与港口的企业进行合理分工,实行区港联动,探讨解决方案、实施步骤,以及配套的行政管理、海关监管和功能管理模式,促进中国保税区或未来自由贸易区利用临近港口的区位优势得到进一步发展。

受国家自然科学基金的资助(编号 70241010)和上海市外高桥保税区管委会的支持,上海海事大学“中国临港保税区功能与管理模式发展研究”课题组对临港保税区发展问题开展了系统、深入和全面的研究工作。本书在总体上反映了该项研究所取得的成果。该研究是在中国加入世界贸易组织的宏观背景下,从中国临港保税区及其功能与管理模式入手,在回顾、总结和分析中国保税区发展 12 年来的作用贡献、制约因素与存在问题的基础上,对中国加入世界贸易组织对保税区的影响、对中国临港保税区的发展环境和中国临港保税区发展及向自由贸易区转型的必要性进行了分析;借鉴世界成功临港自由贸易区运作模式,就中国临港保税区向自由贸易区转型的参照模式、功能的目标、布局及其转型途径进行了研究;结合上海外高桥保税区的实际情况,经分析得出了上海外高桥保税区向自由贸易区转型的功能目标、模式、临港空间构成和转型途径。课题组还就“区港一体化”问题和“临港自由贸易区运行试点选择方法与实施”进行了专题研究,论述了“区港一体化”的含义、意义和重要性,提出了解决“区港一体化”问题的思路、方法和措施建议;在临港自由贸易区功能及其管理运行试点选择方法研究中,根据不同阶段提出先行先试的内容和建立先期考核指标体系、先行先试过程评价指标体系和试点后评估指标体系,通过定性和定量的评价对先行先试的保税区进行论证评估。

从课题立项到研究完成,全国人大常委会副委员长成思危先生四次亲莅指导,他高屋建瓴般的睿见为课题研究树立了目标,指明了方向,明确了研究成果“针对性、及时性和可行性”;提出“技术上可能、经济上合理、法律上允许、操作上可执行、进度上可实现、政治上能为有关各方所接受的,以尽量减少实施过程中的困难和阻力”的建议以及“尽量采用定性定量相结合的综合集成”研究方法的要求。上海市政府有关领导的重视和参与增强了课题组工作的信心。在研究过程中,国家自然科学基金委员会管理科学部、上海外高桥保税区管理委员会始终对课题调研工作的开展大力协助、在精神和物质条件上给予充分鼓励和支持。研究还得到了上海海运学院、上海外高桥保税区内各有关政府机

构和企业、青岛、深圳、广州和宁波等保税区管委会、交通部水运司、铁行渣华（中国）船务有限公司、上海航运交易所、上海港务局外高桥保税区港务公司等单位领导和专业人员的关心、指导和帮助。

上海外高桥保税区管理委员会副主任仲伟林高级经济师、上海海运学院院长於世成教授，科技处处长顾伟教授，国务院发展研究中心对外经济部部长张小济教授，清华大学经济管理学院博士生导师武康平教授，复旦大学经济学院博士生导师陈志龙教授，上海交通大学管理学院副院长、博士生导师陈宏民教授，国家自然科学基金委员会管理科学部黄海军和王东教授，铁行渣华（中国）船务有限公司经理邹俊善博士和广州保税区管委会副主任谭可诚先生从不同方面给予课题研究以支持、建议和指导，对研究形成成果提供了很大帮助。

本书是在课题的研究成果基础上由刘伟、朱文豹、谭京华汇总并执笔撰写的。课题组成员按照成思危副委员长的要求，紧张而有序地工作，充分调研和深入论证，综合大量文献与有关业务部门的专家意见，集思广益，博采众长，为研究按照立题要求最终顺利完成做出了宝贵的贡献，他们是：刘伟、朱文豹、谭京华、徐剑华、王学锋、蔡一鸣，徐大振、庄佳芳、姚宗明、戴霞丽、章晓莹、王志东、徐逸桥、刘军琴、简睿、顾典、王轶楠、沈素子、吉阿兵、赵海洋、李颖和李晨羲等。本书的内容反映了对中国保税区研究从特定角度获得的成果，由于学识水平和时间的限制，错误在所难免，望读者批评指正。



第一篇 总论：中国临港保税区发展研究

导 论.....	3
一、问题的提出.....	3
二、中国临港保税区发展研究的意义.....	5
三、临港保税区概念及其特征.....	7
四、中国临港保税区发展研究内容、 目的和思路框架.....	9
 第一章 中国临港保税区发展环境分析	12
一、中国临港保税区基础设施环境条件	12
二、中国临港保税区发展过程中确立的主体功能	15
三、中国加入世界贸易组织后对保税区发展的影响分析	17
四、中国临港保税区发展现状	21
 第二章 中国临港保税区发展必要性分析	28
一、中国临港保税区作用贡献分析	28
二、保税区生存与发展的必要性分析	38
三、保税区向国际通行的自由贸易区转型的必要性分析	47

第三章 中国临港保税区转型模式、功能及其途径研究	54
一、保税区向自由贸易区转型问题的提出	54
二、中国临港保税区向符合国际惯例的自由贸易区转型的 参照模式	59
三、中国临港保税区向自由贸易区转型的功能目标及其 定位	65
四、中国临港保税区向自由贸易区转型宏观功能布局设想	72
五、中国临港保税区向自由贸易区功能转型途径	76
第四章 上海外高桥保税区发展的目标功能、模式与途径	80
一、上海外高桥保税区向自由贸易区转型的功能目标	80
二、上海临港自由贸易区模式	83
三、上海临港自由贸易区的空间构成及其功能布局与 实施步骤	84
四、上海外高桥保税区向自由贸易区转型的途径	94

第二篇 “区港一体化” 问题研究

第五章 “区港一体化” 问题	105
一、“区港一体化” 问题	105
二、“区港一体化” 含义	106
第六章 临港保税区与港口关系分析	108
一、保税区与港口地理上的联系	108
二、国际著名航运商入驻上海外高桥保税区看好港口物流 前景	109
三、上海外高桥保税区区港相关关系	110
四、保税区的发展与港口的发展是相互支持、联动 互进的关系	116

第七章 “区港一体化”的意义	117
一、区港联动是发展现代国际物流的需要	117
二、“区港合一”的共同优势	118
三、设立自由港性质的枢纽港对国际航运中心建设的意义	119
四、“区港一体化”对扩大保税区中转贸易和港口中 转量的意义	121
五、“区港一体化”对港口经营发展的意义	125
第八章 临港保税区“区港一体化”状况与问题难点	130
一、“区港一体化”状况	130
二、“区港一体化”问题的难点	132
第九章 “区港一体化”问题的解决思路与方法设想	136
一、“区港合一”的基本条件	136
二、“区港合作”的基本手段	137
三、发展物流是保税区与港区的结合点	138
四、国际航运中心枢纽港的形成需要自由贸易区的政策 环境	140
五、进行国际集装箱“异地拼箱”业务试点	141
六、上海外高桥保税区“区港合一”设想	142
第十章 “区港合一”行政管理、海关监管和 功能一体化分析	145
一、中国临港自由贸易区“区港合一”行政管理一体化 分析	145
二、中国临港自由贸易区“区港合一”海关监管一体化 分析	151
三、中国临港自由贸易区“区港合一”功能管理一体化 分析	157
四、中国临港自由贸易区建设步骤	161

第三篇 中国临港自由贸易区运行试点的 选择方法与实施

引 言	169
第十一章 选择试点的条件、原则和评估方法	172
一、选择试点的条件	172
二、试点原则	173
三、评估方法	174
第十二章 试点目标设定、考核指标体系建立及测算	175
一、试点目标设定	175
二、考核指标体系	175
第十三章 试点实施步骤与分阶段实现时间及其考核	184
一、保税区向自由贸易区转型的目标及实施步骤	184
二、先行先试的内容	188
三、上海外高桥保税区先行先试内容	190
四、试点实施过程中的考核指标体系	192
第十四章 试点后评估与试点成果推行与实施	194
一、试点后评估	194
二、试点成果推行与实施	199
三、中国自由贸易区的生存寿命	200
四、中国临港自由贸易区运行试点单位建议	201

第四篇 香港自由港制度对内地 临港保税区发展的启示

第十五章 香港自由港的形成与发展	207
一、自由港的概念	207
二、香港自由港开放的特定背景	207
第十六章 香港自由港政策体系	210
一、香港自由港制度的变迁	210
二、香港自由港政策体系	211
三、以“积极不干预主义”为基础的财政体制	214
第十七章 香港自由港制度评价及对内地临港保税区 发展的启示	218
一、香港自由港制度基本评价	218
二、可资借鉴的香港自由港成功经验	222
结 论	224
补 记	228
参考文献	240

第一篇

总论：中国临港保税区 发展研究

导 论

一、问题的提出

1547年意大利的里沃那设立了世界上第一个正式的自由港。直至20世纪70年代,自由贸易区才迅速发展,并成为当代世界经济活动中相当流行的贸易政策工具。由于各国经济发展水平参差不齐,设立自由贸易区的初衷各不相同,因此对自由贸易区的称谓也是多种多样。美国称对外贸易区,印尼称保税区,爱尔兰、阿联酋、乌拉圭等称自由区,俄罗斯称经济自由区,保加利亚、智利则称其为自由贸易区。此外,还有投资促进区、工业自由区、退税经济区、出口加工区、自由港等类似的称谓。从第二次世界大战结束到20世纪60年代,世界自由贸易区有100多个,分布地区从欧洲扩大到了美洲和亚洲。70年代到20世纪末,世界各种类型的自由贸易区又增加到900多个,其中2/3分布在发达国家。近年来,中国台湾地区、韩国、菲律宾、土耳其和朝鲜等发展中国家和地区都在大力推进自由贸易区的建设。

中国于1990年6月批准设立了第一个实质意义上的保税区——上海外高桥保税区,之后又陆续设立了天津、沙头角、福田、大连、广州、象屿、张家港、海口、宁波、福州、青岛、汕头、珠海、盐田等共计15个保税区。这些保税区是国内继成功创办经济特区、经济技术开发区之后,借鉴国际上出口加工区、自由贸易区的成功经验设立的,以减免关税、放宽海关和外汇管制为主要优惠措施,以发展国际贸易、出口加工、仓储和商品展示为主要功能,旨在改善我国投资、建设的

软环境的特殊经济区域。

这些保税区借鉴国际上通行的自由贸易区模式，位于港口附近，实行以减免关税为核心的一系列优惠政策，是我国实施全方位、多层次、有重点对外开放的，开放度和开放层次都最高的特殊形式。在过去的发展过程中，中国保税区发挥了向世界表明我国深化改革开放的决心的作用，是实现我国经济发展与国际经济接轨的一项有效的重要战略举措；是我国对外开放级别最高、政策最优惠的区域。保税区已成为吸引国外资金、技术的投资促进区，也是带动区域经济发展的功能区和按国际惯例、国际通行做法运作的试验区。

然而，在目前的形势下，改革开放初期创设的保税区的环境条件发生了重大变化，保税区有必要在其原有的发展基础上探索更新的模式，以利于其参加新一轮的国际竞争，进一步发挥与时俱进的“桥头堡”作用。另外，保税区作为中国发展自由贸易区的一种起步模式，在本质上具有过渡性，它的目标模式应该是自由贸易区，或自由港区，或这些模式在某种程度上的结合。因此，研究中国保税区发展和向自由贸易区转型的问题对于国家进一步推进对外开放和经济的长远发展具有十分重要的战略意义，其中比较突出的在于：

(1) 中国加入世界贸易组织（WTO）以后，中国关税减让和非关税措施的逐步取消将削弱保税区的“保税效应”，削弱保税区现有的贸易自由度优势；实施国民待遇将弱化保税区在服务贸易率先开放和优惠政策上的吸引力。这些对保税区发展产生具有转折性的影响急需加以评估，需要认真考虑中国保税区下一步走不走以及走向和如何走的问题。

(2) 中国加入世界贸易组织后，在享受成员国的权利时，为了逐步实现市场准入等诸方面的承诺，将进行全方位、多层次、宽领域的对外开放。在这个过程中，政府已不可能再给予保税区太多的政策优惠。保税区如何继续发挥它的特殊功能和优势，能够在中国具有最高开放度的实验区里起排头兵作用，在进一步对外开放中走在前列，仍然保持为中国体制创新的示范区、参照国际惯例运作的先行区和发挥辐射带动作用的功能区，这个进一步发展的途径需要深入探索。

(3) 我国保税区经过12年开发建设和探索实践，走过了一条不平凡的发展道路，在许多方面积累了经验。对保税区成功经验在理论上进行发掘、总结、提高和推广，对保税区在发展中存在的制约与障碍、困难和问题找出解决办法，不失时机地冲破、改变和革除，对保税区的发