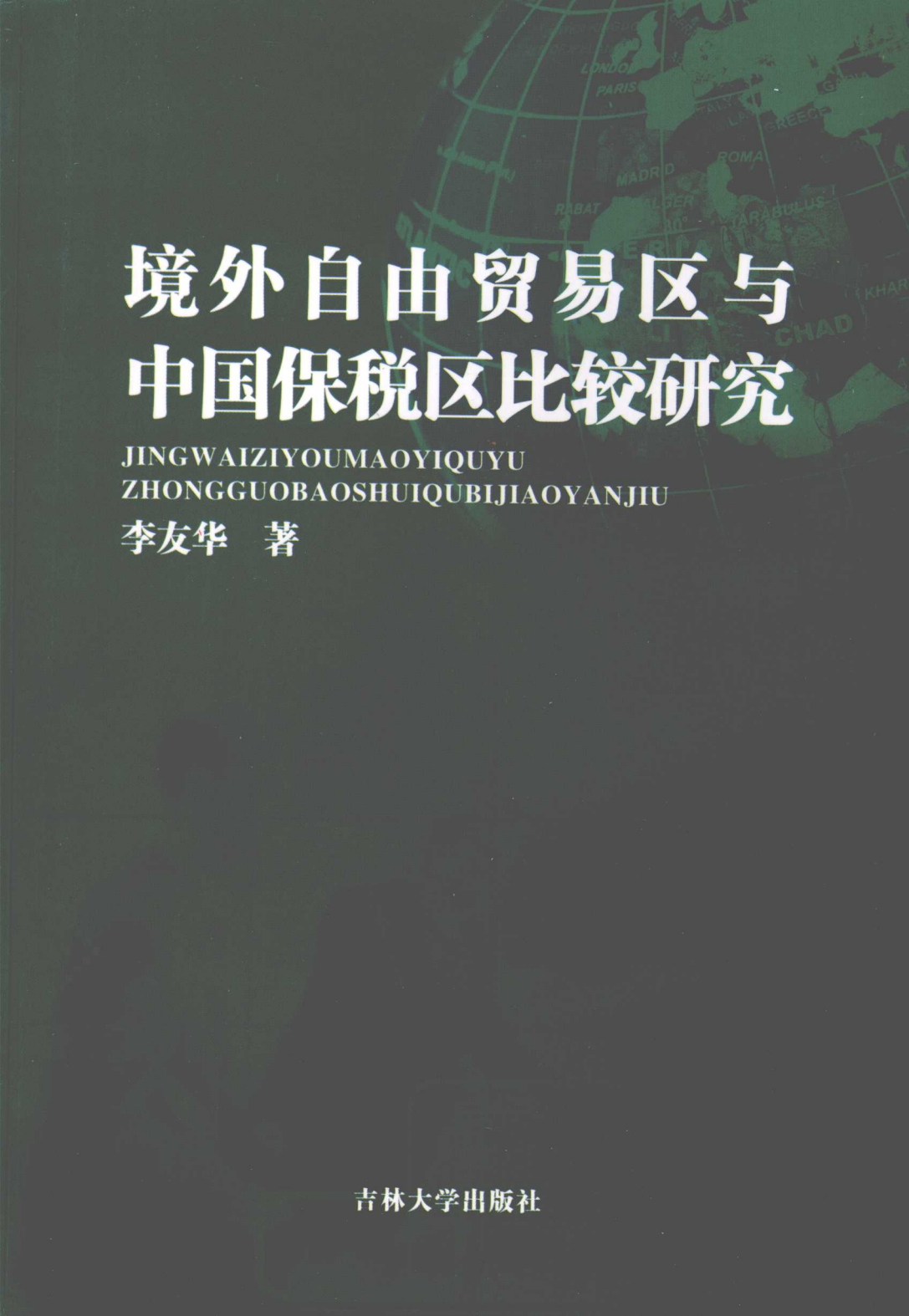




境外自由贸易区与 中国保税区比较研究

JINGWAIZIYOU MAOYIQUYU

ZHONGGUO BAOSHUIQU BILIJIAOYANJIU

李友华 著

吉林大学出版社

国家自然科学基金资助项目

境外自由贸易区与中国 保税区比较研究

李友华 著

吉林大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

境外自由贸易区与中国保税区比较研究/李友华著.

长春:吉林大学出版社,2006.12

ISBN 7-5601-3538-2

I. 境… II. 李… III. ①自由贸易区-研究-世界②保税区-研究-中国 IV. F731 F752.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 165400 号

境外自由贸易区与中国保税区比较研究

李友华 著

责任编辑、责任校对:刘子贵

封面设计:创意广告

吉林大学出版社出版
(长春市明德路 421 号)

吉林大学出版社发行
长春市日升印业有限公司印刷

开本: 880×1230 毫米 1/32
印张: 7.125 字数: 220 千字

2006 年 12 月第 1 版
2006 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 7-5601-3538-2

定价: 18.00 元

前言

保税区是我国在对外开放的大背景下创造出来的“自由贸易区”的一种特有称谓，在概念与功能层次上，它参照了国外自由贸易区的理论范畴进行了最初的制度设计；而在运营过程中，它在立法、政策制定和管理体制建构上，仍保留了计划经济弊端的诸多色彩。随着我国对外开放进程的加快，尤其是加入 WTO 背景下，我国保税区必须寻找到一个新的定位，即保税区“转型”。

当前保税区转型中争论最大的问题表现为两点：一是目标模式选择；二是管理体制设计。两个相互关联的问题，是推动中国保税区向更高形态转型，即构建中国未来自由贸易区过程中必须解决的两个难题。本书将我国的保税区的发展，放置于世界自由贸易区的大体系中；将我国的保税区转型，放置于经济全球化、区域经济一体化的大趋势下，运用文献和实证研究的方法，从世界范围内不同时期、不同区域、不同类型、不同功能、不同管理体制的自由贸易区的立法形式、设区主体、功能定位及管理体制模式比较研究中，设计出我国保税区向自由贸易区转型的最优体制模式；通过定性分析和定量分析的方法，对我国保税区发展过程中的功能拓展、政策调整、管理体制改革等诸方面进行研究，提出我国保税区转型过程中管理体制改革的方案。本书研究内容不仅是进行一般意义上的理论探讨，更重要的是服务于我国的保税区建设实践，探索出作为保税区发展前景的自由贸易区目标模式，对于我国现阶段进一步扩大对外水平，具有重大的现实意义。近年来，在我国比较全面系统地研究国外自由贸易区的书籍及相关成果尚付之阙如，而将国外自由贸易区理论与实践应用于我国保税区转型的实践中，在国内也是成果甚少。

本书是在本人主持的国家自然科学基金管理科学部应急项目：《中

国自由贸易区管理体制及发展模式研究》基础上的后续追踪研究成果。如果要论本书有哪些创新，我认为主要可以归结为以下几点：

一、加强文献资料研究，将自由贸易区雏形追溯到古代腓尼基亚全盛时期。国内研究世界自由贸易区的文献中，通常认为 1547 年意大利热那亚湾的里窝那（佛罗伦萨的外港），是世界上第一个正式以自由港命名的自由贸易区。然而，溯其源头，自由贸易区的雏形最早可以追溯到古代腓尼基亚全盛时期（公元前 1101——公元 241 年），这是人类历史上最早出现的自由贸易区雏形。意大利的热那亚湾虽于 1547 年宣布为自由港，事实上也只是现代意义上自由贸易区的一种雏形。

二、加强境外自由贸易区最新资料的搜集、整理和分析，将最新数据资料推进到 2006 年。系统全面研究了境外自由贸易区的起源、发展现状与趋势，并对境外自由贸易区设区形式、政策法规、功能类型、数量规模、管理体制模式进行分析，将最新数据资料推进到 2001——2006 年，国内对境外自由贸易区数据资料尚停留在 90 年代初。

三、首次对中国第一个自由贸易区进行探源，澳门自由贸易区可以追溯到 16 世纪。国内研究中国自由贸易区的文献中，通常认为，中国自由贸易区的开端是 1841 年英国在香港推行自由港制度，比西方落后将近 300 年。但事实上，澳门这个“贸易特区”在东西方的直接海上贸易在达·伽马开辟新航路（1498）的 20 年之后就已经大规模展开，并伴随着近代中国贸易体制和海关制度的演变而几经起落。因此，对中国第一个自由贸易区进行探源，可以追溯到 16 世纪。

四、首次构建自由贸易区的概念体系，解决了各国现实经济和文献中的自由贸易区概念混淆问题。世界上自由贸易区种类和概念繁多，宽概念认为它是现行世界上所有削弱贸易壁垒的特殊地区的通称，窄概念则认为是美国、巴拿马、土耳其、智利等国家特有的概念。我们在进行文献和案例研究中发现：自由贸易区的定义不应当是一段简单的文字，而应当是一个内涵非常丰富的概念体系。将自由贸易区与现实经济中的某种或某些特定的自由经济区域等同起来，是不妥当的，自由贸易区不是现实经济中某个或某些特定地区的称谓，而是一个对现实形态的抽

象,如果将现存的各种执行自由贸易功能的区域进行概念抽象,则可形成自由贸易区的概念体系,各国现实经济和文献中的自由贸易区都可以统一于这一理论范畴之下,概括为:贸易自由、海关便利和地理优势三个要素。这是一个重要的理论起点,目前对自由贸易区的界定更多的是从实践需要出发,从功能与管理体制角度进行分析,其理论高度还不够,因为这种定义过程缺少了一个概念抽象的过程。

五、重新认识保税区的性质,解决保税区长期定性不清问题。保税区是自由贸易区在我国现实经济中存在的一种特别形态。它参照了自由贸易区理论范畴进行了最初的制度设计,但它的管理体制仍然保留了计划经济的某些弊端。这样,我们对保税区向自由贸易区转型的问题就有了明确的看法:自由贸易区所在国特殊政治、经济、乃至地理环境决定了它的功能定位,功能定位又决定了自由贸易区的目标模式及其管理体制。转型不是要从根本改变保税区的性质,而是指发生在功能层次上的变化。新的定位包括两个方面:(1)功能上的重新定位;(2)管理体制和政策的相应调整。

六、澄清“境内关内”和“境内关外”争论的起源,确立“一线放开,二线管住,区内自由”的监管模式。我们认为“境内关内”和“境内关外”的争论源于1994年前国务院副总理李岚清在天津会议上讲话。该讲话的前一部分是肯定“境内关内”,成为海关制定《保税区海关监管办法》的依据,而后一部分是肯定“境内关外”,成为保税区自身功能定位和向自由贸易区转型的依据。从世界自由贸易区发展的经验来看,当区域的功能发生转变时,管理体制发生转换是必需的。因此应该搁置争论,即在明确海关对保税区具有监管职能的前提下,实行“一线放开,二线管住,区内自由”的监管模式,保税区转型的目标为自由贸易区。

七、将我国保税区功能拓展归结为四个阶段,探索未来保税区的功能定位问题。以天津会议为起点,三大功能呈不平衡发展:国际贸易受到我国“入世”的冲击;出口加工仍然享有有利条件,但不符合中国宏观引导;保税仓储功能演变为现代物流,显示出强大生命力,将成为功

能拓展主要方向。所以，就整体而言，不可能成为欧洲式的货物集散中心，或者高雄一样的出口加工中心，更不可能发展成香港、科隆那样的纯粹的贸易中转站。其功能开发的基本方向是：突出现代物流，稳定出口加工，兼顾一般贸易。就单个保税区而言，形成综合型保税区与专业型保税区并举的自由贸易区，是有中国特色的自由贸易区模式。

八、对我国保税区进行创新研究，设计我国未来自由贸易区的管理体制模式。境内关外、区港联动、物流主导、属地管理、一站服务。

李友华 于集美学村

2006年9月

目 录

前 言	1
第一章 自由贸易区的起源和发展	1
第一节 自由贸易区的起源、发展阶段及趋势	1
一、自由贸易区发展的阶段和不同演进趋势	2
二、自由贸易区的发展特点	4
三、世界自由贸易区的发展趋势	7
第二节 自由贸易区在世界经济体系中的作用和影响	10
一、自由贸易区产生的必然性	10
二、自由贸易区的作用及区位选择	12
三、自由贸易区与设区国及地区的政治经济关系	14
四、自由贸易区对世界经济发展的影响	16
第三节 自由贸易区的起源考证	17
一、自由贸易区起源于意大利热那亚湾的里窝那新考	17
二、泉州刺桐港是世界上最早的自由贸易区初考	18
三、澳门——中国第一个自由贸易区源流考	20
第二章 自由贸易区的基本理论	29
第一节 自由贸易区的概念体系	29
一、自由贸易区和自由港	30
二、自由贸易区的种类及释义	34
第二节 自由贸易区的类型及功能定位	42
一、自由贸易区的类型	42
二、自由贸易区的功能定位	45
三、自由贸易区功能定位对我国保税区的启示	47

第三节 我国理论界对保税区性质的探讨	49
一、保税区定性	49
二、我国理论界对保税区性质定位探讨	51
三、对我国理论界关于保税区性质定位的新定位	53
第三章 境外自由贸易区的发展及评价	55
第一节 欧洲的自由贸易区	55
一、汉堡自由港区	55
二、荷兰鹿特丹港	58
三、荷兰的保税仓库	60
四、荷兰的海港机场	64
五、比利时安特卫普港	68
第二节 美国的自由贸易区	69
一、美国对外贸易区的概况及运营管理	69
二、美国对外贸易区的区位及特点	73
三、美国对外贸易区的类型及成功经验	74
第三节 亚洲的自由贸易区	76
一、马来西亚自由贸易区	76
二、韩国自由贸易	77
三、新加坡自由贸易区	79
第四节 社会主义国家的自由贸易区	93
一、前苏联自由贸易区	94
二、前南斯拉夫自由贸易区	95
第五节 自由贸易区的作用评价	95
一、自由贸易区作用	96
二、自由贸易区的启示	99
第四章 境外自由贸易区与我国保税区管理体制比较	101
第一节 境外自由贸易区管理体制的特点、类型及评价	101
一、自由贸易区共同特点	101

二、自由贸易区管理体制的类型及评价	106
第二节 我国保税区管理体制分析	110
一、我国保税区现行管理体制概述	110
二、我国保税区现行管理体制存在的问题	114
三、我国保税区的管理体制创新	120
四、我国保税区管理体制转型需要考虑的制约因素	124
第五章 自由贸易区在我国的发展	126
第一节 我国自由贸易区概况	126
一、香港自由港	126
二、台湾出口加工区	133
三、大陆保税区	137
第二节 我国保税区发展绩效评价	141
一、我国保税区的发展概况	142
二、我国保税区发展综合分析和系统评价	150
三、我国保税区物流经济发展趋势及分析	155
四、我国保税区发展的制约因素	160
第六章 我国未来自由贸易区的目标模式和管理体制	165
第一节 构建自由贸易区的目标模式选择	165
一、我国保税区向自由贸易区转型的基本规律	165
二、我国未来自由贸易的功能定位	167
第二节 我国保税区管理体制改革	172
一、保税区向自由贸易区转型背景分析	173
二、管理体制改革的含义	175
三、宏观行政管理体制改革	176
四、微观行政管理体制改革	180
五、经营管理体制改革	187
第三节 我国未来自由贸易区试点方案的设想	190
一、制定和颁布《中国保税区法》	190

二、保税区发展的目标模式	192
三、保税区试点单位管理体制改革的	195
四、保税区管理体制改革的思路	197
附录 1 美国对外贸易区 2001 年商品进出口报告(总区)	202
附录 2 美国对外贸易区 1997—2001 年统计摘要	207
附录 3 香港对外贸易 1980—2001 年情况	208
附录 4 案例分析	209
后 记	213

第一章 自由贸易区的起源和发展

在国际贸易体有关自由贸易区研究中,有两种形式的自由贸易区,一种是世界贸易组织所定义的 FTA (FreeTradeArea),即 GATT 第 24 条第 8 款中规定的“由两个和两个以上关税领土所组成的,对这些成员领土间的产品的贸易,已实质上取消关税或其他贸易限制的集团”;一种是国际海关组织定义的 FTZ (FreeTradeZone),即《京都公约》中规定的“一国的部分领土,在这部分领土内运入的任何货物就进口税及其他各税而言,被视为在关境之外,免于实施惯常的海关监管制度”。两种自由贸易区都是为促进国际贸易的开展而实行了某些自由的经济制度,如:取消关税壁垒与许可证管制等等。本书讨论的是后一种自由贸易区。

第一节 自由贸易区的起源、发展阶段和趋势

国内学术界既往的研究世界范围内自由贸易区起源问题的观点,几乎无一例外地认为,意大利的热那亚自由港,是世界上第一个自由贸易区。我们虽对这一说法持相当谨慎的保留态度,但为便于研究起见,权且先接受这一观点,不同之见将另节讨论。

自 1547 年全球第一个自由贸易区,即意大利的热那亚自由港诞生至今,自由贸易区的发展已有 450 多年的历史了。二次大战以后,全球自由贸易取得了长足的发展。20 世纪 90 年代以来,随着经济全球化的深入发展,作为自由贸易实施区域的自由贸易区,在世界各地纷纷涌现。据不完全统计,目前全球已有 1200 多个自由贸易区。自由贸易区已成为世界各国参与国际竞争与分工、发达国家推行贸易自由化政策、

发展中国家扩大对外出口的重要途径之一。

一、自由贸易区发展的阶段和不同演进趋势

通过对国外自由贸易区发展进行的历史研究,不难看出,自由贸易区的发展在总体上呈现两种不同趋势:趋势之一,从时间上看,自由贸易区发展表现为从低级阶段向高级阶段发展,呈阶梯形序列展开;趋势之二,从空间上看,自由贸易区的发展表现为从局部向整体、从展开相同范围向不同范围发展,呈扇面形序列分布。

趋势之一:呈阶梯形的时间序列

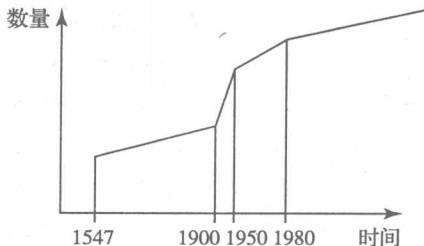


图 1-1 世界自由贸易区发展的时间序列

1. 萌芽阶段（1547 年至 20 世纪初）

自由贸易区的雏形最早可追溯到古代腓尼基亚人全盛时期（公元前 1101——公元 241 年）。那时善于航海和经商的腓尼基亚人，为扩大贸易往来，对出入腓尼基亚南部海港泰尔及其北非殖民地迦太基的外国商人提供自由通行保障，后来又为希腊城邦和罗马所采用，这是人类历史上最早出现的自由贸易区雏形。17 世纪以后，随着近代资本主义的诞生，资本家为了获得世界利润而“奔走在各大洲的每一个角落”，现代意义上的自由贸易区也应运而生。一些在国际贸易中处于优势地位和航海业发达的欧洲国家，为了扩大对外贸易，陆续把沿海的一些著名港口城市，如德国的汉堡和不莱梅、法国的敦刻尔克、丹麦的哥本哈根等，宣布为自由港，或划出一部分地区设立自由区。19 世纪末 20 世纪初，许多帝国主义国家在殖民地、半殖民地建立了直布罗陀、丹吉尔、吉布

提、新加坡、香港和澳门等自由港和自由贸易区，世界贸易区格局的雏形开始形成。

2. 兴起阶段（20 世纪初至 20 世纪 50 年代）

20 世纪上半叶，一些国家和地区又在港口或港口附近的海关管制区，划出准许外国商品免税自由进出的特殊区域，称为“自由区”，实质上也是扩大了自由港形态。这一时期建立的自由区主要有乌拉圭的科罗尼利亚、墨西哥的提华纳和墨西卡利、美国的纽约港等。在第二次世界大战以前，世界自由贸易区虽然经历了几百年的发展历史，但仍然以自由港和自由区两种形式为主，其数量和规模也比较有限，共有 75 个自由贸易区，分布在 26 个国家和地区，其中绝大部分集中在发达国家。二次世界大战的爆发中断了世界贸易自由化的进程，自由贸易区的发展陷入停顿。

3. 分化阶段（20 世纪 50 年代至 20 世纪 70 年代末）

第二次世界大战以后，世界自由贸易区进入了加速发展时期，并且各国根据自己的国情又创设了一些各具特色的自由贸易区模式。在传统自由贸易区蓬勃发展的同时，出口加工区异军突起，为自由贸易区创造了全新的发展模式。出口加工区是在自由港和自由区的基础上演变和发展而来的，一般设立在港口或靠近港口的地方，准许外商投资设厂，并享受各种优惠待遇，主要是发展“出口替代”工业，有些出口加工区还发展了对外贸易、转口贸易和旅游业，从事综合经营。1959 年爱尔兰在西南部兴建的香农自由贸易区，被认为是世界上第一个出口加工区。在六、七十年代世界自由贸易区大发展的“黄金时代”里，出现了台湾的高雄、楠梓、台中，菲律宾的巴丹、马坦岛、碧瑶，韩国的马山、里里和新加坡的裕廊等出口加工区。到 80 年代初期，世界的出口加工区已达 70 多个，绝大多数分布在发展中国家和地区。

4. 深化阶段（20 世纪 80 年代至今）

20 世纪 80 年代以后，世界自由贸易区呈两大发展趋势：一是商业型的自由港、自由区日益同工业型的出口加工区相互融合；二是自由贸易区在世界范围内全面发展。80 年代初，在席卷全球的科技革命浪潮

冲击下,许多自由区、出口加工区正转型升级,向技术知识密集型过渡,科技化的倾向促进了科技工业园区的兴起。同时,这一时期的经济特区也朝着多功能、综合型方向发展,兼有转口、加工、贸易和科技开发等多项功能。

趋势之二:呈扇面形的空间序列

经过 50 至 70 年代的分化过程,世界自由贸易区由过去的单一模式发展为一个空间呈扇形格局。如下图所示:

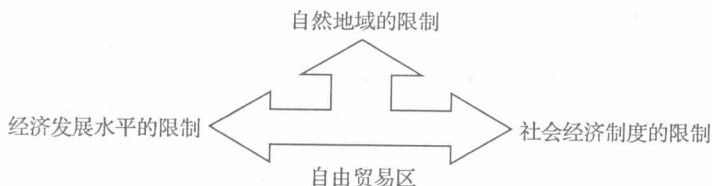


图 1-2 世界自由贸易区发展的空间序列

二、自由贸易区的发展特点

回顾自由贸易区 450 多年的发展历程,不难发现,传统自由贸易区是指西欧资本主义国家经过长期发展演变而来的自由港与自由区,经过 20 世纪 50 至 80 年代的发展和分化,世界自由贸易区由过去的单一模式沿多个轴线向外扩展。如图 1-3 所示。

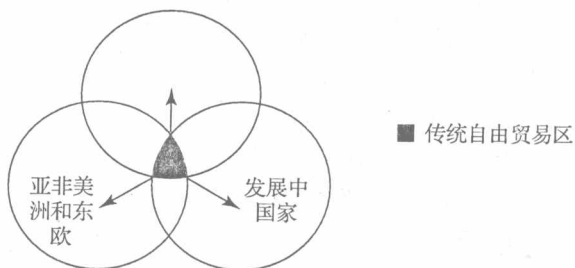


图 1-3 自由贸易区现状和格局

1. 超越自然地域的限制

自由贸易区已从西欧扩展到世界五大洲,呈规律性地分布于 120 多个国家和地区中。其中欧洲作为自由贸易区的发源地,其自由贸易区遍布欧洲大陆,从最北的斯坎的那维亚半岛到最南部的地中海国家,从西欧的英、法到东欧的各国,均在靠近国际航运主航道、毗邻国际机场或有发达铁路和公路交通网的地区设立了自由贸易区;美国的各州也按照自己的地理条件,建立了总区和分区的两极对外贸易区。到 2001 年为止,美国的对外贸易区总区有 256 个,分区有 444 个,总计 700 个对外贸易区,已成为全世界自由贸易区最多的国家;上世纪 60 年代之后,自由贸易区进一步向亚太、拉美及非洲拓展,其中亚太地区北起朝鲜的先锋郡与韩国的济州岛,中经日本的冲绳、中国的天津、青岛、上海外高桥、厦门、深圳保税区,台湾的出口加工区、香港自由港,以及新加坡、马来西亚的自由港区,南至泰国、印度,远达斐济,形成半弧形的自由港、自由贸易地带,这一区域已成为全球自由贸易区最为密集的地区。

2. 超越经济发展水平的限制

据不完全统计,目前在世界各国和地区设立的 1200 多个自由贸易区中,15 个发达国家设立了 425 个,占 35.4%;67 个发展中国家共设立 775 个,占 65.6%。在亚洲和拉美地区的发展中国家中,自由贸易区得到了迅速的发展,其中我国台湾在上世纪 60 年代建立了亚洲第一个出口加工区,此后亚太发展中国家如东盟各国纷纷效仿台湾模式,根据自身条件建立了为数众多,各具特色的自由贸易区。在拉美地区,自由贸易区的发展也毫不逊色,巴西设立了马瑙斯自由贸易区,占地面积达到 221 万平方公里,占全国领土总面积的 26%,成为世界最大的自由贸易区;巴拿马科隆自由贸易区充分利用其优越的地理位置,成为世界上屈指可数的连接东西、南北的货物集散中心。墨西哥也在墨美边境上建立了边境自由贸易区,以期利用与美国接壤的地理条件,借助美国的经济优势发展本国的加工工业。实践证明,自由贸易区的设立对于发展中国家和发达国家的经济发展具有同等重要的意义。

3. 超越社会经济制度的限制

20 世纪 70 年代以前, 自由贸易区只建在资本主义和带有浓厚资本主义色彩的国家。进入 70 年代, 一些社会主义国家也相继兴建和试办了各类自由贸易区。前苏联在 80 年代中期就曾经在远东地区建立过类似于自由贸易区的经济自由区。朝鲜也于 1993 年制定了自由贸易区法, 建立了罗津—先锋自由贸易区, 以扩大朝鲜的对外开放, 鼓励外资输入。前东欧国家, 如南斯拉夫、保加利亚等也相应建立自己的自由贸易区。我国从 1990 年起, 在上海、天津、大连、青岛、厦门和深圳等地先后建立了 15 个保税区, 促进了对外贸易的发展。

到上个世纪 80 年代, 经过几百年的发展和演化, 世界自由贸易区已经初步形成了比较完整的发展格局。20 世纪的后 20 年里, 世界自由贸易区的格局没有发生明显的变化, 但各种类型自由贸易区的经济规模都有很大增长, 其中美国增长 45 倍多, 欧洲 (以汉堡为例) 也取得了较大的发展。如下图所示:

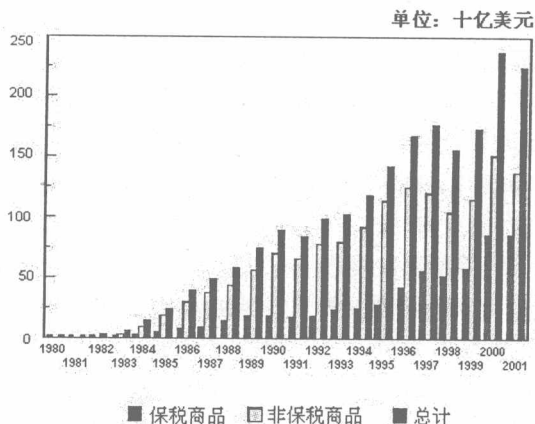


图 1-4 美国对外贸易区入区商品总额