

从海关特殊监管区域到自由贸易园区 ——中国的实践与思考

FREE TRADE ZONE IN THE COURSE OF MODERNIZATION
A STUDY OF CHINA'S SPECIAL CUSTOMS SUPERVISION ZONES

孙远东 著

 首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

从海关特殊监管区域到 自由贸易园区

——中国的实践与思考

孙远东 著



首都经济贸易大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

从海关特殊监管区域到自由贸易园区：中国的实践与思考/孙
远东著. —北京：首都经济贸易大学出版社，2014. 9

ISBN 978 - 7 - 5638 - 2279 - 9

I. ①从… II. ①孙… III. ①海关—监管制度—研究—
中国 ②自由贸易区—研究—中国 IV. ①F752

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 217771 号

从海关特殊监管区域到自由贸易园区——中国的实践与思考
孙远东 著

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙 (邮编 100026)

电 话 (010) 65976483 65065761 65071505 (传真)

网 址 <http://www.sjmcb.com>

E-mail publish@cueb.edu.cn

经 销 全国新华书店

照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部

印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司

开 本 787 毫米×980 毫米 1/16

字 数 249 千字

印 张 16

版 次 2014 年 9 月第 1 版 2014 年 9 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5638 - 2279 - 9/F · 1293

定 价 40.00 元

图书印装若有质量问题，本社负责调换

版权所有 侵权必究

前 言

自 2013 年中国（上海）自由贸易试验区酝酿建立到正式挂牌以来，中国兴起了一股自贸区热。国内外媒体、各级地方政府和企业都颇为关注，甚至一般公众也对此津津乐道。此后，全国部分地区都采取了积极对接、申报建立自贸区的举措。当然，不同地方的关注点可能大不相同：国际上关注的是中国新一届领导集体通过自贸区这个窗口释放出什么样的改革动向；各级地方政府关注的是自贸区对新一轮区域竞争带来的影响；广大企业关注的是自贸区能够带来什么样的商机；一般人民群众关注的是在自贸区能否像境外的免税店一样享有购物便利。其中，各级地方政府的关注最值得重视，有的地方在研究对策，有的地方成立接轨办、对接办，甚至已经上报建立自贸区的申请。

但是自贸区的内涵究竟是什么？上海自贸区改革的主要内容是什么？对周边地区乃至中国经济发展究竟有何影响？对自贸区应该如何理解和对待？在这些问题上，仍然存在一些认识误区，亟须澄清。各地政府积极争取申报自贸区，但是未必都知晓自贸区是做什么的，以为又是政策洼地，所以要积极争取，但可能并非如此。

众所周知，上海自贸试验区由上海外高桥保税区、外高桥保税物流园区、上海洋山保税港区和上海机场保税区等 4 个海关特殊监管区域组成。那么，海关特殊监管区域是什么性质？自贸试验区与海关特殊监管区域是什么关系？对这些“外行人看不懂、内行人说不清”的问题，都需要全面、深入地进行清理。

无疑，作为一个新生事物，上海自贸试验区的制度创新仍在

探索之中，目前系统的研究还很少，泛泛而谈的多。而对海关特殊监管区域及自由贸易园区的研究，虽然已有一定的学术积累，但规范的学术研究并不多，从中文社会科学引文索引（CSSCI）收录的刊物论文数量来看，截至2013年，篇名包含“海关特殊监管区域”的文献为0篇，包含“保税监管区域”的文献有2篇，包含“自由贸易园区”的文献有2篇，包含“保税区”的文献有157篇，包含“出口加工区”的文献有80篇，而其中质量参差不齐。少部分相关的国内出版物也同样如此，研究大多局限于对世界各国和各地区创办的出口加工区和自由贸易区浮光掠影般的概括性介绍，以及对国内保税区等特殊监管区域只鳞片爪的初步探索。

总体来看，这些研究存在以下几个问题：

一曰“乱”。主要表现为有意无意把概念弄混。如，十七大报告中第一次在党代会报告提出“自由贸易区”战略，经常被引用作为促进海关特殊监管区域向自由贸易区转型的依据，殊不知此“自贸区”非彼“自贸区”（本书后面有辨析）。有人研究保税区时，在狭义上和广义上同时使用这一概念，把其他各种类型的海关特殊监管区域也都算作保税区，但又不作详细区分，甚至将开发区、科技园区等也列入其中“一锅烩”，拉拉杂杂，说不清楚。

二曰“空”。多数研究显得较为空洞，缺乏深度地分析，充斥着很多空话套话，缺乏信息量。这一点在学术界较突出，鉴于该领域具有一定专业性，相关研究者由于不懂实务操作，对问题的理解缺乏现实基础，通常将西方国家的自由贸易区作为理想范型，列出大致的转型目标，提出一些大而无当的建议。也有一些学者应用产业经济学、区域经济学的理论进行研究，但也是生搬硬套居多。如，有的论者通过对特殊监管区域产业结构的分析得

出结论：中国的特殊监管区域产业层次偏低，要发展高科技产业等。

三曰“琐”。与上述学术界的研究特点相反，一些在海关特殊监管区域管理部门工作的人员的研究成果往往陷于就事论事的局限性中。有的研究成果本身仅是个案研究，作者不能将自己的思考对象纳入国际与国内经济社会发展的整体背景中来研究。而有些研究成果将政策理论研究等同于撰写一般的工作报告。

四曰“错”。中国的公共政策研究，不能仅仅局限于公开的法规条文，还应考虑这些公开的法规条文与内部文件、各种地方性政策、惯例和运作中的变通措施是如何交织在一起的。由于我国海关特殊监管区域类型多、发展快，尤其是政策变化快，各地的政策执行区域特点明显，相关的研究如果稍不认真，就难免得出一些似是而非甚至明显错误的说法和结论。这在现有的研究成果中屡见不鲜，这使得研究成果不仅丧失了认识价值，甚至以讹传讹，有误导之嫌，因此需要认真辨别。

本书的主要研究内容是国内海关特殊监管区域及上海自贸试验区的发展和改革，也涉及对国外自由贸易园区一些内容的介绍和比较。研究的目的是通过构建一个关于海关特殊监管区域及自由贸易园区的基本的公共政策学知识框架，让大家对此问题有一个全面、大致的了解，把一个问题通俗地说清楚，让大家知晓海关特殊监管区域及所谓自贸试验区是什么（What）、为何建立（Why）、下一步会怎么样做及应该怎样做（How）。

本书各章节的内容安排是：第一章至第五章研究海关特殊监管区域的类型、演变、性质定位、功能取向、政策体系及管理体制；第六章分析海关特殊监管区域的发展成就和存在难题；第七章论述中国（上海）自由贸易试验区的产生背景、过程及相关的政策和制度创新；第八章结合中共十八届三中全会明确的改革战

略，就海关特殊监管区域及自由贸易园区下一步的发展方向提出若干建议。

本书的读者主要是：制定海关特殊监管区域和自由贸易园区相关政策的政府部门官员；关心海关特殊监管区域和自由贸易园区发展的地方党政官员；高校、科研院所及政策研究机构的相关研究人员；进出口企业从业人员和对该领域感兴趣的各界人士。

目 录

第一章 海关特殊监管区域的历史演变	1
一、海关特殊监管区域：概念和类型	1
二、海关特殊监管区域的发展背景	6
三、海关特殊监管区域的演变	12
四、小结	22
第二章 海关特殊监管区域的性质	23
一、自由贸易区与自由贸易园区	23
二、“境内关外”的实际内涵	30
三、我国海关特殊监管区域的性质定位	36
四、小结	40
第三章 海关特殊监管区域的功能取向	42
一、自由贸易园区的功能：国际经验	42
二、海关特殊监管区域的功能演变	46
三、海关特殊监管区域功能的实际态势	49
四、小结	61
第四章 海关特殊监管区域的政策体系	63
一、税收政策	63
二、对外经济贸易政策	70
三、海关监管政策	73
四、外汇管理政策	77
五、检验检疫监管政策	82

六、其他政策	87
七、小结	88
第五章 海关特殊监管区域的管理体制	90
一、宏观管理体制：中央和地方的权力分野	90
二、微观管理体制：管委会与驻区机构	98
三、开发体制：政企合一与政企分离	104
四、小结	105
第六章 海关特殊监管区域的发展：成就与问题	107
一、我国海关特殊监管区域的发展成就	107
二、我国海关特殊监管区域面临的发展难题	113
三、海关特殊监管区域发展难题的主要制度成因	122
四、小结	131
第七章 中国（上海）自由贸易试验区的制度创新	132
一、上海自贸区的产生过程	132
二、建立上海自贸区的背景	136
三、制度创新：上海自贸区建设的主要内容	142
四、上海自贸区的性质	152
五、小结	154
第八章 通向自由贸易园区：中国的抉择	155
一、十八届三中全会透视	155
二、改革管理体制机制	159
三、科学化功能定位	164
四、优化政策设计	169
五、健全法制保障	181
六、小结	183

第九章 总结	184
一、我国特殊监管区域经历了一个发展演变的过程	184
二、海关特殊监管区域从性质上说属于自由贸易园区（FTZ） 的一种类型	184
三、我国海关特殊监管区域的管理体制集中体现了我国行政管理体制的特点	185
四、我国海关特殊监管区域的功能定位应以“加工深化 + 多元贸易”为主导	185
五、我国海关特殊监管区域的政策设计应统一、协调，并符合实际需求	186
六、上海自贸区建设客观上推动了我国海关特殊监管区域的制度创新	186
七、海关特殊监管区域的转型和自由贸易园区建设的前景皆将取决于决策层的认识和决心	186
附录 A	188
附录 B	191
附录 C	195
附录 D	201
附录 E	204
附录 F	215
附录 G	224
附录 H	230
附录 I	235
附录 J	237
附录 K	239
附录 L	240
参考文献	242

第一章 海关特殊监管区域的历史演变

本章主要论述海关特殊监管区域以及与其类似的各类特殊经济功能区的类型、产生背景及演变轨迹。

一、海关特殊监管区域：概念和类型

（一）海关特殊监管区域的概念

海关特殊监管区域是一个本土概念，目前并无专门立法对其进行具体定义，也没有规范的学术解释。按照海关的界定，海关特殊监管区域指经国务院批准，设立在中华人民共和国关境内，赋予承接国际产业转移、连接国内国际两个市场的特殊功能，并给予特殊政策，以海关为主实施封闭监管的特定经济功能区域。海关特殊监管区域目前有保税区、出口加工区、保税物流园区、跨境工业区、保税港区、综合保税区6种类型。

海关总署是海关特殊监管区域的牵头主管部门，无疑，海关的界定也代表了官方的界定。但这个概念是在实践中逐步演化出来的。其中，最早出现的是保税区这个概念，然后是出口加工区。2005年2月海关总署成立的行业协会就被称为“中国保税区出口加工区协会（简称两区协会）”。后来又陆续设立了保税物流园区、跨境工业区、保税港区等几种区域类型。2005年11月28日颁布的《中华人民共和国海关对保税物流园区的管理办法》首次对“海关特殊监管区域”这一概念进行了外延上的定义：“海关特殊监管区域，是指经国务院批准的保税区、出口加工区、园区、保税港区及其他特殊监管区域。”

从上述定义看，该概念的内涵和外延到底包含哪些内容确实值得深入推敲。

海关特殊监管区域首先是一个特殊经济功能区域，这种特殊经济功能区或者说经济型特区类型很多：经济特区、经济技术开发区、高新技术产业开发区、边境经济合作区，以及后来出现的国家级新区、综合配套改革试验区等都是特殊经济功能区，与海关特殊监管区域一样，也都需要中央政府批准。那么海关特殊监管区域与之相比，究竟特殊在何处呢？

笔者认为，海关特殊监管区域的核心内涵包括以下两点：

1. 海关特殊监管区域是一个集中的保税区域

区域内的货物实施保税政策^①。当然区外的加工贸易企业也适用保税政策，但海关的监管方式有所不同，而且除了保税政策，海关特殊监管区域还有其他一系列特有的税收、贸易和金融政策措施，但保税政策是根本和基础。外汇管理部门曾将海关特殊监管区域都统称为保税监管区域，并制定统一的监管办法。也有一些学者直接称之为“保税经济区”“保税监管区”。

2. 海关特殊监管区域实行“分线管理”

在特殊监管区域与区外之间要设置封闭围网和卡口，围网是设置的不间断、全封闭式隔离围墙，不得有破损和缺口。围网的建设必须符合《海关特殊监管区域基础和监管设施验收标准》中

^① 保税（Protective Tariff 或 Protective Trade）是个海关术语，指对境内企业所进口的货物，在海关监管下在境内指定的场所储存、加工、装配，并暂缓缴纳各种进口税费的一种政策措施，特点是暂时予以免税，视将来货物流向再决定是否征免税。

相应的要求。海关对进出区货物分“一线”“二线”监管^①。1994年国务院前副总理李岚清在天津的保税区工作会议上的讲话经常被引用，也代表了当时人们对海关特殊监管区域的一般认识，他说：“中国保税区是海关监管的特殊区域，实际上，它类似于其他国家在港口划出的一块用铁丝网围起来的自由区（Free Zone）或自由港（Free Port）。”从目前的实践来看，海关特殊监管区域并非仅设在港口，但以铁丝网等隔离设施标志的“二线”监管却是海关特殊监管区域的突出特征。

按照这个标准，至少还有3种特殊类型的区域应予列入，即广东的横琴新区、福建的平潭综合实验区、新疆的中哈霍尔果斯国际边境合作区。但是海关总署没有将上述区域纳入，并明确指出中哈霍尔果斯国际边境合作区不是海关特殊监管区域，其附近的中方配套区才是，属跨境工业区。与一般海关特殊监管区域相比，上述3类区域的不同之处在于：

（1）产业类型不同。上述3类区域可以发展商贸旅游等产业，并可以有居民生活居住，有的还可以开展商业零售。一般的海关特殊监管区域则明确规定不能有人居住，除了区内少量必需的生活供应，也不能开展商业零售。

（2）牵头管理部门不同。一般的海关特殊监管区域由海关总署牵头审批，而中哈霍尔果斯国际边境合作区由商务部牵头（现在的自由贸易试验区亦由商务部牵头），横琴新区和平潭综合实验区则由国家发改委牵头。

还有一种海关特殊监管区域——上海钻石交易所。该所是经

^① “一线、二线”也是海关术语，专用于指称对海关特殊监管区域这一类带有自由贸易园区性质的区域的监管，“一线”用来比喻货物在海关特殊监管区域和设区国境外之间的进出行为，“二线”用来比喻货物在海关特殊监管区域和设区国关境即封闭隔离设施之间的进出行为。

国务院批准，设立于上海浦东新区的国家级要素市场，实行封闭式管理。海关总署也认可为海关特殊监管区域的一类，但比较特殊，较少提及。

另外，保税物流中心也具有保税、入区退税等政策，并实行封闭式管理，某种程度上与海关特殊监管区域相似，但海关系统称之为保税监管场所。保税物流中心与海关特殊监管区域主要不同之处在于：保税物流中心由海关总署审批，并由海关总署会同国家税务总局、国家外汇管理局等部门，或者委托被授权的机构进行审核验收。保税物流中心又分为 A 型和 B 型，其区别在于：B 型保税物流中心是公用型物流中心，由中国境内一家企业法人经营，多家企业进入并从事保税仓储物流业务；A 型则是自用型物流中心，由中国境内企业法人经营，仅向本企业或者本企业集团内部成员提供保税仓储物流服务。截至 2013 年 10 月，全国有 31 家保税物流中心获批。

同被海关列为保税监管场所的还有保税仓库、出口监管仓库。保税仓库和出口监管仓库由直属海关^①审批，功能政策较为单一，无须封闭管理，但也要有符合海关要求的监管设施。保税仓库在国际上通常也被作为自由贸易园区的一种类型。例如，欧盟就将自由贸易园区分为两种类型：第一类为用围栏或墙壁与其他区域隔离的封闭区域，由海关负责对进出园区的货物进行检查和监管；第二类即为海关监管仓库（Customs Warehouses），海关通过对园区管理者或经营者的存货账户的监管而对货物实施监管。

① 海关实行垂直管理体制，分海关总署、直属海关和隶属海关三个层次，直属海关直接由海关总署领导，负责管理一定区域范围内海关业务，除了沿海对外经济发达省份，一般一个省份设立一个直属海关。

为了分析的方便，本书将上述保税区、出口加工区、保税物流园区、跨境工业区、保税港区、综合保税区等6种作为海关特殊监管区域狭义上的类型，这6种类型由海关总署负责牵头审批和管理（国家已经不再审批保税区）。实际上，保税物流中心也可包含在内，其不同之处除了功能更为单一外，主要是不需要国务院审批，而由海关总署会同有关部门审批即可。除了上述狭义海关特殊监管区域外，广义上的特殊监管区域还应包含横琴新区、平潭综合试验区和中哈霍尔果斯国际边境合作中心，它们属于同一类型。本书研究对象主要是狭义的海关特殊监管区域，这种类型区域在海关特殊监管区域中占主体，使用广义概念时会作特别注明。

（二）海关特殊监管区域

狭义上的海关特殊监管区域，按照不同标准还可以分为以下不同类型：

从是否实行入区退税政策来看，可以分为离境退税类和入区退税类。①离境退税类，目前只有保税区，进入保税区的国内货物，必须等货物实际离境后，才能办理出口退税手续。②入区退税类，即国内货物进区视同出口，予以退税。除保税区外，其他5种海关特殊监管区域都实行入区退税。横琴新区、平潭试验区也实行入区退税政策，但中哈霍尔果斯国际边境合作中心不从事生产加工，故不享受此政策。

从区位地理条件看，可以分为：①港口型，即依托沿海港口设立的海关特殊监管区域，大多数的保税区和保税港区都属于此类型。②内陆型，指依托空港口岸、内陆地区的交通枢纽或产业集聚区而设立的海关特殊监管区域，出口加工区和综合保税区基本是这种类型。③边境型，依托我国边境口岸而设立，如跨境工业区。

如果从广义上说，海关特殊监管区域和保税物流中心可以归为一类，横琴新区、平潭综合试验区和中哈边境合作中心也可以归为一类，不同之处是后者可以发展商贸旅游，可以居住，牵头管理部门也不同。

截至 2013 年年底，经过整合之后全国海关特殊监管区域共计 114 个。其中保税区 12 个、出口加工区 46 个、保税物流园区 5 个、保税港区 14 个、综合保税区 35 个、跨境工业区 2 个。具体见表 1-1。

表 1-1 全国海关特殊监管区域布局情况统计表（截至 2013 年底）

区域名称	设立数量	东部 11 省市 布局数	中西部及东北两省 布局数
保税区	12	12	无
出口加工区	46	29	16
综合保税区	35	21	16
保税物流园区	5	5	无
保税港区	14	12	2
跨境工业区	2	1	1

资料来源：据海关总署统计资料。

二、海关特殊监管区域的发展背景

中国政府批准设立保税区等一系列海关特殊监管区域，并取得一定的发展成效，这一成就是有着广阔的时代背景的。

（一）以开放促改革的国家战略需求

改革与开放紧密关联。2013 年 9 月 17 日，习近平在中共中

央召开的党外人士座谈会上发表的讲话指出：“改革是由问题倒逼而产生，又在不断解决问题中而深化。”开放也是如此，都是危机倒逼的产物。但改革与开放的区别在于，改革起源于基层，最后由中央认可并推广。开放则是一项国家决策，一开始就是由中央和地方在互动。在改革以前类似联产承包这样的农村改革措施一直在中国各地零星存在，但中央的领导层当时对此有争议，即使在被视为改革启动标志的十一届三中全会中对此也没有实际认可，直到1982年1月“包产到户”才正式被批准。对外开放就不同了，“文革”之后，学习外国经验，引进国外的投资和先进技术，在中央高层已经有一定共识。1978年春，中国高层领导人掀起了一股出国“考察热”。一年中，有13位副总理和副委员长以上的领导人，先后20次访问了50个国家。其中邓小平一人就4次出访了日本、美国、法国等8个国家。这些考察促成了领导人的观念更新。另一方面，对广东特别是深圳、汕头等地，由于贫困带来的“逃港”问题也迫切需要解决。当地政府提出划出特定区域吸引外资、解决就业等。上下形成呼应，这就产生了经济特区。

开放本身就是改革，是对外经济政策的改革。在高度集中而又封闭的计划体制中打开一面窗口，需要决策层的改革决心。开放又可以促动改革，设立一个特殊区域作为试验区，待积累经验、取得成效以后又可以进一步推动改革。这已经成为我国改革的一项重要经验。设立经济特区的目的是如此，设立海关特殊监管区域的目的也是如此，第一种类型的海关特殊监管区域——保税区设立时就是作为“特区中的特区”来定位的。

海关特殊监管区域，作为我国对外开放进程中，继经济特区、沿海开放城市和经济技术开发区之后，为继续深化改革、扩大开放而设立的特殊经济区域，目标是通过这个“最开放的区域”来促动改革，并最终推动发展。海关特殊监管区域有隔离设