



思索·改革 自由贸易试验区

PONDER · REFORM
PILOT FREE TRADE ZONE

辛昱辰 萧 安 / 著

深化改革创新 | 全面对标开放
破解改革瓶颈 | 深挖开放潜力

商事制度创新 | 投资制度创新 | 贸易制度创新 | 金融制度创新 | 海关监管创新
税收制度创新 | 文化交流服务创新 | 法律法制建设创新



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

思索·改革：自由贸易试验区

辛昱辰 萧 安

上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

思索·改革：自由贸易试验区 / 辛昱辰, 萧安著
— 上海：上海社会科学院出版社, 2020
ISBN 978-7-5520-3124-9

I. ①思… II. ①辛…②萧… III. ①自由贸易区—
经济建设—经验—世界 IV. ①F741.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2020)第 037331 号

思索·改革：自由贸易试验区

著 者：辛昱辰 萧 安
责任编辑：杨 国
封面设计：黄婧昉
出版发行：上海社会科学院出版社
上海顺昌路 622 号 邮编 200025
电话总机 021-63315947 销售热线 021-53063735
<http://www.sassp.cn> E-mail: sassp@sassp.cn

照 排：南京前锦排版服务有限公司
印 刷：江苏凤凰数码印务有限公司
开 本：710 毫米×1010 毫米 1/16
印 张：41.5
插 页：1
字 数：721 千字
版 次：2020 年 3 月第 1 版 2020 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5520-3124-9/F·605 定价：188 元

版权所有 翻印必究

Preface

编者序

改革与开放是中国经济社会快速发展的两个关键词,从深圳特区的设立到上海浦东新区的开放,从中国加入世界贸易组织(WTO)到上海自由贸易试验区的创新驱动,中国一次又一次展现了改革的奇迹,向世界彰显了通过改革走向开放,通过高水平开放倒逼深层次改革,通过深层次改革促进高质量发展的坚定决心和坚韧定力。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央将建设中国自由贸易试验区作为新时代、新时期推进全面深化改革和扩大对外开放的重要战略举措,这也是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动,与世界倡议共建开放合作、开放创新、开放共享的重大国家战略举措。中国第一个自由贸易试验区在上海获批设立以来,习近平总书记先后多次对自由贸易试验区提出要大胆闯、大胆试、自主改的要求,强调要做好压力测试,不当改革的旁观者、跟随者,而要做改革的参与者、引领者,要着眼国际高标准贸易和投资规则,加大制度创新,坚持全方位对外开放和推动贸易、投资自由化便利化,把自由贸易试验区建设成为新时代改革开放的新高地。2018年11月习近平总书记在出席首届中国国际进口博览会开幕式上强调,中国将支持自由贸易试验区深化改革创新,持续深化差别化探索和加大压力测试,最大限度发挥自由贸易试验区改革开放试验田的作用。由此可见,中国的改革开放从最初的打开国门迈向世界到现在的全

方位对标国际,中国正在加快构建更加开放的经济进程,特别是在当下面对国际形势纷繁复杂,全球化经济受挫,保护主义显著抬头和世界经贸规则加速重构的复杂情况下,自由贸易试验区的重要性就显得尤为突出,成功与否关乎着中国如何在进一步加大改革开放进程中不断解放思想、创新探索 and 大胆突破,如何始终坚定不移高举改革开放大旗,积极适应经济全球化,勇于对标国际经贸规则,加快形成具有全球竞争力的新经验和新优势,让全世界都能够分享到中国改革动力和创新驱动带来的发展红利。

从2013年上海自由贸易试验区启动到2019年第五批自由贸易试验区获批,中国将自由贸易试验区的浦东经验洒向全国,从“一枝独秀”到“雁阵格局”,再到目前整个中国形成的“沿海无缺口、内地有重点,全面绽放的改革开放新局面”。其中上海自由贸易试验区在全国率先提出负面清单、证照改革等改革创新经验,从投资贸易自由、规则开放透明、监管公平高效、营商环境便利等方面开创了制度创新标杆;广东自由贸易试验区在深化粤港澳合作和海上丝绸之路建设上形成了全国新一轮改革开放先行地;天津自由贸易试验区在京津冀协同发展上建立了高水平的对外开放平台和制度创新经验;福建自由贸易试验区从深化两岸经济合作上打造了区域开放新高地;辽宁自由贸易试验区在加快市场体制机制改革和提升东北老工业基地整体竞争力上形成了改革新经验和开放新引擎;浙江自由贸易试验区从开放海上门户和国际大宗商品贸易上打造了具有国际影响力的重要资源配置地;河南自由贸易试验区从建设“一带一路”现代综合交通枢纽上形成了内陆开放新经验;湖北自由贸易试验区从战略性新兴产业、高新技术产业和承接产业转移等方面总结了开放发展的新模式;重庆自由贸易试验区在打造长江经济带互联互通枢纽建设上获得了新经验;四川自由贸易试验区从内陆开放和西部引领上促进了内陆与沿海、沿江、沿边的协同开放创新;陕西自由贸易试验区从“一带一路”人文交流与经贸合作上打造了内陆开放的重要支点;海南自由贸易试验区在全面深化改革和进一步对外开放上正在加速建设形成面向太平洋和印度洋的重要开放门户和自由贸易港;山东自由贸易试验区正在开展海洋特色产业和中日韩三国经济合作上加快创新探索;广西自由贸易试验区正在畅通国际大通道和打造东盟与西部沿海联通门户上加快创新突破;江苏自由贸易试验区正在提高境外合作水平和强化金融与实体经济共建上加快探索;河北自由贸易试验区正在国际大宗商品贸易和生物医药与生命健康产业上形成突破;云南自

由贸易试验区正在创新沿边经济和加大科技邻域国际合作上探索经验；黑龙江自由贸易试验区正在加快实体经济转型升级和创新驱动发展面向俄罗斯及东北亚对标建设上探索突破。值得一提的还有新增设的上海临港自由贸易试验区新片区，将在上海自由贸易试验区三次深化改革创新的基础和经验上为中国打造更深层次、更宽邻域、更大推进力度和全方位高水平开放的改革创新试验区，将从境外投资经营便利、货物自由进出、资金流动便利、运输高度开放、人员执业自由和信息快捷联通等方面实现更具国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区，为中国对外开放总体战略布局和深度融入经济全球化做出进一步探索创新。

2019年，习近平总书记在总结自由贸易试验区五周年经验之际时指出，自由贸易试验区的建设成效和制度创新是有目共睹的，各个自由贸易试验区都认真贯彻党中央的决策部署，锐意进取，勇于突破，一大批制度创新成果在全国复制推广，为我国进一步深化改革发挥了重要的试验田作用。同时习近平总书记还对自由贸易试验区提出更高的建设要求，总书记强调要继续加大解放思想，积极探索，加强统筹谋划和改革创新，不断提高自由贸易试验区对外开放发展水平和制度创新经验，加快改革开放新高地的建设。由此可以看出，党中央和习近平总书记对自由贸易试验区的建设寄予厚望，尤其是在当下自由贸易试验区进入改革攻坚的关键期，面对外部新一轮国际规则重构，贸易保护猖獗和内部改革开放新情况、新问题不断增多的情况，如何将改革的硬骨头啃掉，怎样破解改革面临的新难题，怎样在更深层面和更广范围中全面深化改革，加大探索新经验、探求新规律、探讨新解决途径和方法，率先在自由贸易试验区形成有效的制度创新、政策突破和改革经验，这是本书撰写的初衷和目的。基于此，本书借鉴国外先进自由贸易区的成功经验和重要启示，按照对标国际先进自由贸易区的规则要求，从商事制度改革、投资制度创新、贸易制度创新、金融制度创新、海关监管创新、税收制度创新、文化交流服务创新、军民融合创新以及法律法制建设等方向将国外与国内、规则与制度、经验与创新、路径与实施等方面的理论研究与实际运用相结合，从自由贸易试验区的建设发展、创新路径和经验总结上为自由贸易试验区建设提供深化改革创新和全面对标开放的有效蓝本，希望自由贸易试验区的建设能够更快、更好、更大力度地破解改革瓶颈难题，深挖开放创新潜力。

目 录

编者序 1

经验借鉴篇

第一章 自由贸易区概念及类型界定解读 3

 第一节 自由贸易区 3

 第二节 自由贸易园区 4

 第三节 自由贸易试验区 6

 第四节 自由贸易港 7

 第五节 保税区 8

 第六节 出口加工区 10

 第七节 综合保税区 12

 第八节 保税物流园区 14

 第九节 保税港区 14

 第十节 出口监管仓库 14

 第十一节 进口保税仓库 15

 第十二节 保税物流中心(A)型 15

 第十三节 保税物流中心(B)型 16

 第十四节 跨境工业园区 16

 第十五节 边境合作区 16

 第十六节 海关特殊监管区 17

第二章 自由贸易区的类型划分 23

 第一节 自由贸易区按功能性划分 23

第二节	自由贸易区按区划范围划分	65
第三节	自由贸易区按发展领域划分	83
第四节	自由贸易区按贸易协定划分	90
第三章	自由贸易区的功能演进	112
第一节	由加工贸易型功能逐步演进为综合服务型功能	112
第二节	由单一业务型功能逐步演进为全面综合型功能	112
第三节	由传统营利性功能逐步演进为现代法治型功能	113
第四节	由在岸业务型功能逐步演进为离岸业务型功能	114
第五节	由生产贸易型功能逐步演进为总部集聚型功能	115
第四章	自由贸易区的建设管理	117
第一节	自由贸易区的发展特征	117
第二节	自由贸易区的发展趋势	122
第五章	自由贸易试验区经验借鉴与实践	127
第一节	自由贸易试验区 1.0 启航	127
第二节	自由贸易试验区 2.0 模式	143
第三节	自由贸易试验区 3.0 借鉴	176
第四节	自由贸易试验区 4.0 展望	231
第五节	自由贸易试验区 5.0 探索	244

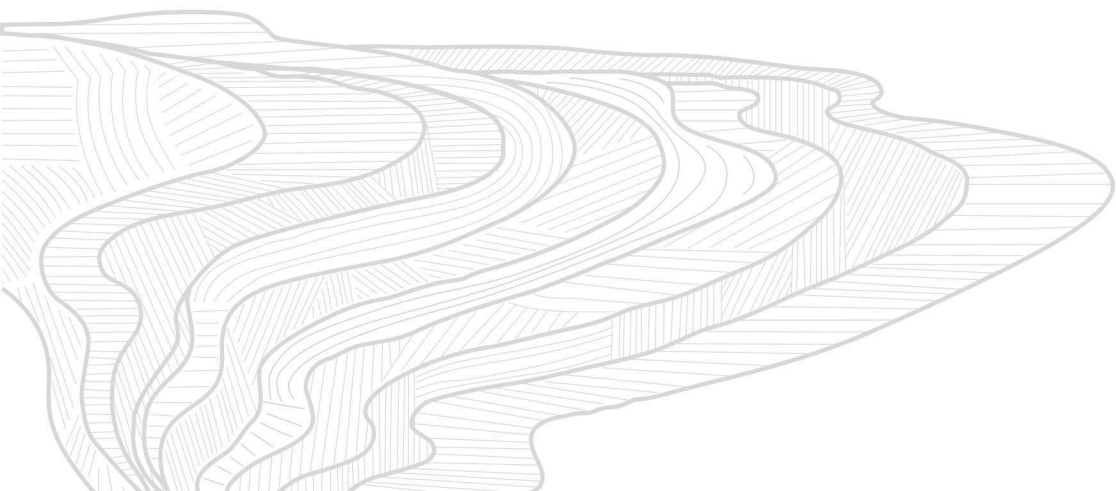
创新实践篇

第六章	自由贸易试验区商事制度创新	259
第一节	商事制度创新的要点	259
第二节	商事制度创新的目标	268
第三节	商事制度创新的路径	269
第四节	商事制度创新的经验	275
第七章	自由贸易试验区投资制度创新	287
第一节	投资制度创新的要点	287
第二节	投资制度创新的目标	294

第三节	投资制度创新的路径	296
第四节	投资制度创新的经验	299
第八章	自由贸易试验区贸易制度创新	306
第一节	贸易制度创新的要点	306
第二节	贸易制度创新的目标	315
第三节	贸易制度创新的路径	316
第四节	贸易制度创新的经验	323
第九章	自由贸易试验区金融制度创新	333
第一节	金融制度创新的要点	333
第二节	金融制度创新的目标	345
第三节	金融制度创新的路径	349
第四节	金融制度创新的经验	355
第十章	自由贸易试验区海关监管制度创新	368
第一节	海关监管制度创新的要点	368
第二节	海关监管制度创新的目标	378
第三节	海关监管制度创新的难点	381
第四节	海关监管制度创新的路径	384
第五节	海关监管制度创新的经验	391
第十一章	自由贸易试验区税收制度创新	408
第一节	税收制度创新的要点	408
第二节	税收制度创新的目标	416
第三节	税收制度创新的路径	416
第四节	税收制度创新的经验	427
第十二章	自由贸易试验区文化交流服务创新	437
第一节	文化交流服务创新的要点	437
第二节	文化交流服务创新的目标	441
第三节	文化交流服务创新的难点	442
第四节	文化交流服务创新的路径	444

第十三章	自由贸易试验区军民融合创新	452
	第一节 军民融合创新的要点	452
	第二节 军民融合创新的目标	454
	第三节 军民融合创新的难点	455
	第四节 军民融合创新的路径	456
第十四章	自由贸易试验区法律法制建设	466
	第一节 自由贸易试验区法律法制建设要点	466
	第二节 自由贸易试验区法律法制建设目标	478
	第三节 自由贸易试验区法律法制建设现状	479
	第四节 自由贸易试验区法律法制建设路径	480
附录	487
	自由贸易试验区相关政策文件汇编目录	487
	自由贸易试验区管理办法及条例	505
参考文献	649
后记	651

经验借鉴篇



第一章

自由贸易区概念及类型界定解读

第一节 自由贸易区

自由贸易区英文翻译为 Free Trade Area(简称 FTA),该词起源于世界贸易组织 WTO 规定中涉及的自由贸易区规定。广义的自由贸易区包含自由港和转口贸易区的概念;狭义的自由贸易区指在主权国家或者某一地区或区域的关键处设定的特殊区域,在这一特殊区域里享有更加优惠的投资和贸易政策,同时这一特殊区域允许外国商品拥有豁免关税的自由进出权,类似于自由港的关税隔离区。按照世界贸易组织 WTO 有关“自由贸易区”的规定,自由贸易区还可以解释为“在两个或两个以上独立关税主体之间,就贸易自由化取消限制性贸易法规的区域”。因此,自由贸易区也可以理解为两个或两个以上的主权国家或多个具有主权区域的单独关税区通过签署协定,按照世界贸易组织最惠国待遇的要求,为实现相互之间的贸易自由化所进行的地区性贸易安排形成的区域。这一区域能够进一步相互开放缔约双方市场,取消货物的关税和非关税壁垒,完善市场投资、服务和准入的各项条件,最终实现这一特定区域内投资和贸易的自由化和便利化,并且这种区域性安排不仅包括货物贸易自由化,而且还涉及服务贸易、便利投资、政府采购、知识产权保护、标准化规则等诸多领域的相互承诺,是一个国家实施多双边合作的重要方式。另外,对于自由贸易区的解释,国际海关理事会在 1973 年签订的《京都公约》中也将其定义为“自由贸易区是指一国的部分领土,并且在这部分领土内运入的任何货物就进口关税及其他各税而言,被认为在关境以外的免于实施惯常的海关监管制度”。美国关税委员会也曾给自由贸易区的定义为“自由贸易区对

用于再出口的商品在豁免关税方面有别于一般关税地区,也可以认为是一个只要进口商品不流入国内市场即可免除关税的独立封锁地区”。因此,自由贸易区的产生和发展是随着社会发展和贸易需求进步逐渐产生的,并且有着深刻的历史、经济、政治和文化因素。在当今世界经济的发展中,随着区域一体化和经济全球化的扩展,世界贸易组织的成员国不仅在成员国之间建立了相互自由贸易的体系和规则,同时还不断地向外界扩展,与其他非成员国之间建立自由贸易关系。中国正在逐步成为世界贸易的重点国家,虽然目前还处于发展中国家,但经济综合实力排名却逐步稳升占据重要位置,对全球经济的发展和提升产生了重大影响,这种情况不仅加速了全球经济一体化进程,还加快了新贸易自由中心的建立。同样,经济的紧密化和贸易的自由化也促使世界各国开始建立自由贸易区来适应发展的需求,其中最典型的是由美国主导的北美自由贸易区。随着北美自由贸易区的设立,世界其他各大洲的国家也都纷纷设立自己的自由贸易区并且数量不断增加。但是,尽管自由贸易区的设立对于吸引外资、促进贸易发展、加强金融促进等方面产生了积极的作用,但同样存在监管不完善,贸易壁垒,避税逃税以及产权保护缺失等诸多问题,这些问题如果没有相应的解决措施或是完善的处理方式,那么对自由贸易区的发展将造成严重的影响。

第二节 自由贸易园区

自由贸易园区英文翻译为 Free Trade Zone(简称 FTZ),该词起源于世界海关组织 WCO 制定的《京都公约》。《京都公约》对自由贸易园区解释为“自由贸易园区是指公约中缔约方境内的一块特殊区域,当货物从关外进入这一特殊区域后,就关税而言可以视为关境之外,可以免于通常的海关监管措施”。因此,自由贸易园区可以看作为在一个主权国内或主权区域内划定设立的特殊区域,该区域内的企业设立、货物监管、外汇管理以及税收政策等可以实行优惠和特殊监管等政策,属于主权国或主权区域在本国或地区境内设立的境内关外的行为,主要目的是降低货物贸易成本。因此,随着世界经济一体化和贸易全球化的发展,越来越多的国家开始在境内设立独立的自由贸易园区,例如美国的纽约自由贸易园区、新加坡的自由贸易港以及中国的自由贸易试验区都属于自由贸易园区的范畴。

自由贸易园区与自由贸易区相比,两者的相同之处在于不论是 FTA 还是

FTZ,设立的初衷都是为了降低国家间贸易的成本,促进企业投资和扩大对外贸易而设立的特殊区域。但不同之处在于:一是从设立主体来看,自由贸易区一般是指由两个或两个以上的主权国家或多个具有主权区域的单独关税区设立的特殊区域,而自由贸易园区则是在一个主权国内或主权区域内划定设立的特殊区域。二是从设立范围来看,自由贸易区的范围包括两个或两个以上的主权国家或多个具有主权的区域,范围要大于和包含自由贸易园区,而自由贸易园区的范围则是在单个主权国家内设立的小范围特殊区域,范围可以隶属和被包含于自由贸易区的范围。三是从依据规则来看,自由贸易区的规则更多来自世界贸易组织WTO规定中涉及的自由贸易区规定,贸易成员国或缔约国之间存在贸易开放、税收优惠以及取消贸易壁垒等相关规定,同时又保留各自主权国家之间的投资贸易政策,而自由贸易园区的规则则更多地来自世界海关组织WCO制定的《京都公约》约定,按照《京都公约》的相关约定,主权国家或主权区域内设立的自由贸易园区,在这一特殊区域内进入的贸易货物其关税和各类税费应按照货物关境外对待,免于实施惯常的海关监管制度,并辅以所得税税费优惠的相关投资政策。四是从法律规定来看,自由贸易区采用的更多是双边或多边的法律协议来采取法律保护,而自由贸易园区则更多的是采用主权国家的法律法规来采取法律保护。五是从管理模式来看,自由贸易区的管理更偏重于对贸易开放、投资建设以及金融管理等方面的管理,尤其是通过自由贸易区的投资、贸易和金融协议来促进和带动本国经济的发展,而自由贸易园区的管理则更偏重于“一线开放、二线管住”的境内关外管理模式。“一线开放”是指主权国家在某一区域内开辟设立的特殊区域,该区域对任何境外的货物进出口贸易和投资开放提供特殊通道。通过该通道进入该区域的任何境外货物可以免除海关的检查和检验,只需要在海关备案即可,并且在该特殊区域内的货物可以在区内自由流通而不受限制,极大地促进了投资贸易的便利化和自由化。“二线管住”则是指在自由贸易园区的任何境外货物必须要通过海关才能进入主权国家的通道口,由一线进入自由贸易园区的境外货物要通过国境进入非自由贸易园区必须通过海关的检验检疫以及相关的完税纳税,同样由非自由贸易园区通过海关进入自由贸易园区的任何货物也需要海关的检验检疫以及相关的完税纳税。同时,海关对任何进入或出口自由贸易园区的货物实行严格的监督管理。因此,对自由贸易园区“一线放开、二线管住”的管理模式可以归纳为:一线开放即对进出口的任何贸易货物是有“边境”而无“关境”,二线管住则是对进出口的任何贸易货物是有“关境”而无“边境”。

第三节 自由贸易试验区

自由贸易试验区不同于自由贸易区和自由贸易园区的最大区别就是突出“试验”两字。自中国进入 21 世纪以来,作为贸易大国正在逐渐成为以亚太周边国家和“一带一路”沿线国家为核心的贸易重要国。但这种贸易关系不断被以美国为主导、以 CPTPP 为代表的新贸易规则挑战。为了更好地适应挑战和变化,以及最大限度地利用国内外的资源优势发展中国经济,我国在 2013 年作出了重大战略决策,先期在上海划定了一个类似于自由贸易园区的区域开始对贸易监管、投资管理、金融服务、离岸功能、政府管理等多个方面展开制度创新的试验与示范。但因为这些制度创新和功能示范只能在规定的区域内先期进行试验,因此这个被划定的区域又被叫做“自由贸易试验区”。至此,建立自由贸易试验区的核心,就是要在国际贸易变化以及全球化经济治理和国际投资新规则、贸易新标准的前提下,先行先试地开展和积累参与双边、多边以及区域间的合作新经验,以期在全国开放新格局中形成先行试点。同时在接轨国际制度、法律规则、政府管理、运作模式等方面率先进行探索,形成制度突破和创新,为与美国等发达国家开展相关经贸谈判提供实证样本和参考依据,也为全面深化改革开放提供可借鉴的制度试验经验和可复制推广的新模式。

国家自划定上海自由贸易试验区成为我国第一个试验区以来,先后又在 2014 年又设立了天津、福建和广东三个自由贸易试验区。2014 年 3 月,国家主席习近平总书记在参加十二届全国人大二次会议上海代表团审议时强调,“建设自由贸易试验区,是党中央为推进新形势下改革开放提出的一项重大举措。要牢牢把握国际通行规则,加快形成与国际投资、贸易通行规则相衔接的基本制度体系和监管模式,既要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,又要更好地发挥政府作用。要“大胆闯、大胆试、自主改”,尽快形成一批可复制、可推广的新制度,加快在促进投资贸易便利、监管高效便捷、法制环境规范等方面先行先试出首批管用、有效的成果。要扩大服务业对外开放,引进国际先进经验,提高服务业能级和水平,同时在自由贸易试验区要做好压力测试,把各方面可能发生的风险控制好,切实防范系统性风险特别是金融风险”。因此,自由贸易试验区的重要性堪比之前的“改革开放试验田”,经过上海、天津、福建、广东两批四个自由贸易试验区的制度创新和改革示范,目前已经在深化商事制度、行政审批制度、事中事后监管、投资权益保护、扩大服务业领域开

放、贸易投资便利化、金融制度创新和风险防控机制等诸多方面形成了具有全面性和深度化的开放试验区和压力测试平台,形成了一批可复制推广的管理制度和监管模式。2016年国家又在辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川、陕西等7个省份设立了第三批7个自由贸易试验区。2018年国家又宣布在海南新设自由贸易试验区(港),进一步提高自由贸易试验区的开放度。2019年国家又新增上海自由贸易试验区临港新片区和山东、江苏、广西、河北、云南、黑龙江6个新自由贸易试验区。目前我国已经形成了“1+3+7+1+6”的自由贸易试验区新格局,至此国家将以自由贸易试验区为改革高地和政策洼地的试验田,加快对标国际先进和成熟自由贸易园区及自由港的制度规则,在金融制度、政府管理、投资便利、贸易自由、税收宽松、离岸制度以及商事改革等方面不断加大探索和创新,为全面深化改革和服务“一带一路”国家战略提供扩大开放的新途径,不断积累新经验,率先挖掘改革潜力的同时全力破解开放难题,加快建设具有国际化、市场化和法制化的新型改革试验田。

第四节 自由贸易港

自由贸易港是指设在国家与地区境内、海关管理关卡之外,允许境外货物、资金自由进出的港口区。同时对进出口港区的全部或大部分货物免征关税,并且准许在自由港内开展货物自由储存、展示、拆装、改装、重装、整理、加工和制造等业务活动。自由贸易港的概念最早是由热那亚共和国于1547年提出的,热那亚共和国将本国的热那亚湾里南那港定名为世界上第一个自由贸易港,13世纪的法国为了扩大对外贸易,也将马赛港转型定义为自由贸易港。如今随着全球贸易活动的频繁和经济一体化的发展,据不完全统计全球自由贸易港的数量已经多达130多个。然而对自由贸易港的分类主要还是按照两种方式分类:一种是按限制程度分为完全自由港和有限自由港。完全自由港一般对外国商品货物实行全免税,而有限自由港则对部分指定的商品货物征收关税或实施不同程度的贸易限制。当前世界大部分自由贸易港都属于有限自由港,如中国香港、新加坡、汉堡、直布罗陀等。另外一种是按照区域范围分为自由港市和自由港区两类。自由港市是指不仅仅是港口的范围,同时还包括港口所在的城市。自由港市的典型代表是新加坡和中国香港,这两个地方不仅将该范围划设为非关税地区,同时还允许外商自由出入、居留和从事业务活动,并且所有居民和游客都可以享受到关税优惠和特殊待遇。而自由