
编者按：海南自由贸易港是我国深化改革、扩大开放的重大战略，自由贸易港建设面临的挑战与问题值得重视和研究。本期“海南自由贸易港”专栏由大连海事大学法学院王淑敏教授主持和组稿。

中国海南自贸港建设的国际贸易法律探讨

何 力

（复旦大学法学院，上海 200438）

摘 要：中国海南自贸港是中国政府在中国主权下对中国领土的自主安排，自由贸易是中国海南自贸港的核心，其性质属于世界海关组织定义下的境内关外自由贸易区，并且必须遵守WTO规则。中国海南自贸港建设的国际贸易法律规则构建有国内法和国际法两个层面。在国内法层面应尽快制定《海南自由贸易港法》，在行政法规方面则是通过全国人大及其常委会或国务院授权有关部门和海南省制定相应法规和规章。在国际法层面，中国承担的与国际贸易相关的国际条约及协定的义务也要履行。海南自贸港的国际贸易规制体现在“一线放开、二线管住”上。2025年前还应继续维持或建立海关特殊监管区域，以便对国际货物贸易实行便利化海关监管，并对国际服务贸易实现自贸港内的开放。从2025年到2035年海南自贸港建设第二阶段将重点构建和完善相关的国际服务贸易规则。

关键词：自由贸易港；国际贸易法；海关特殊监管区域

中图分类号：DF419.1

文献标识码：A

文章编号：1006-1894（2021）02-0003-12

2020年，逆全球化引发的中美贸易摩擦已经持续两年，新冠肺炎疫情暴发并蔓延到全球，全球经济遭受沉重打击，生产供应链断裂，国际经济秩序出现大紊乱，是一场近代以来未曾出现过的经济、物资和人员跨境流动的大封锁。很多国家和经济体经济收缩和内敛成为一般趋势，且短时间内也难以扭转这股逆全球化的趋势。中国虽遭受了中美贸易摩擦和新冠肺炎疫情的双重打击，但在中央的正确领导下，逆流而上，坚守经济全球化、多边主义和自由贸易，继续坚持对外开放方针。2020年6月1日，中共中央、国务院印发《海南自由贸易港建设总体方案》（以下简称《总体方案》），正式决定建设中国海南自贸港，并就海南自贸港的总体要求、制度设计、分步骤分阶段安排和组织实施等方面进行了全面部署。这涉及若干国际贸易法律问题，需要进行探讨。本文探讨的“中国自贸港”建设具体就是指“海南自贸港”建设，

作者简介：何力，复旦大学法学院教授，法学博士，博士生导师，研究方向：国际经济法。

基金项目：国家社科基金重大项目“构建人类命运共同体国际法治创新研究”（项目编号：18ZDA153）。

二者可以等同互换,也可统称“中国海南自贸港”。由于海南自贸港的独特性和唯一性,所以关于海南自贸港的相关措施和法律制度并非要考虑推广复制到中国其他地方,这与以往的中国自由贸易试验区建设方针是完全不同的。

一、中国海南自贸港性质的国际法分析

中国的自贸港设在海南岛,属于中国领土,并非在国际社会享有一定地位的政治或经济实体。就国际贸易而言,它是世界海关组织定义下的境内关外自由贸易区,但不是WTO规则项下的自由贸易区,也不是单独关税区。

首先,中国海南自贸港是中国政府行使国家主权对中国的一部分领土进行的制度安排。以往建立的中国自由贸易试验区都地处中国境内,严格说是排除中国香港特别行政区、中国澳门特别行政区和中国台湾地区的中国本土行政区划内的一定区域。^①海南自贸港几乎包含海南省的全域,^②其相关的制度和规则也是中国的国内法制度和规则。在这个问题上,没有任何国际条约、国际法规则以及国际组织可以直接干预中国海南自贸港及其政策和法律。中国如何设立自由贸易试验区和自贸港,在哪里设立或撤销,自贸港用什么样的法律制度加以规定,中国自由贸易试验区和自贸港区域内与区域外是什么样的关系,由中国完全独立自主决定。这是中国海南自贸港性质的大前提。

其次,就国际货物贸易而言,中国海南自贸港与以往中国自由贸易试验区一样,都是属于世界海关组织定义下的境内关外自由贸易区(FTZ)。这是海关合作理事会(1994年起称为“世界海关组织”,WCO)《京都公约附约1》所采用的名称,其定义为“一国的部分领土,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,被认为在关境之外,并免于实施惯常的海关监管制度”。^③该定义主要面向传统的国际货物贸易,并没有包含国际服务贸易等新型贸易。但是,中国海南自贸港的国际服务贸易措施也必须在这个自由贸易区(FTZ)范围内运作。所谓“境内”,是指FTZ是一国领土内的一部分。国际法上中国国境内包括香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾地区在内的全部中国领土,但在国际经济法上存在着单独关税区现象,中国香港、中国澳门和中国台湾在国际经济法上属于单独关税区。对于包括国际经济在内的经济管理和法律规制可以国家为单位,也可以单独关税区为单位。国际贸易、国际投资等国际经济活动可以发生在国家之间,也可以发生在国家与单独关税区之间以及单独关税区相互之间。^④所以,中国的自由贸易试验区和自贸港只

① 张乃根,张家琦.略论WTO法与中国“一国四域”法律关系[J].政治与法律,2000,(4).

② 海南自贸港的空间范围是否包括三沙市,《海南自由贸易港建设总体方案》并没有明确,所以还不能说海南自贸港的范围等于海南省全省的范围。

③ 海关总署国际合作司,上海海关高等专科学校世界海关组织研究中心译.关于简化和协调海关制度的国际公约(京都公约)[M].北京:法律出版社,2001:279-280.

④ 杨骏.论单独关税区的国际经济法律地位[D].上海:复旦大学,2004年.

是在中国内地设立,并没有包含中国香港、中国澳门和中国台湾地区。所谓“关外”,是指FTZ在其海关境界线之外,但这里的海关主要是指海关征税机制。即使在“关外”,中国海关仍然要依职权对自贸港内的货物进行征收事项以外的监管,使之不会成为法外之地。边检、公安等执法部门仍然要对该区域行使一个国家对其领土范围内的各种职权。^①

最后,关于中国海南自贸港与WTO。中国海南自贸港不属于WTO规则项下的自由贸易区,但其国际服务贸易事项应该遵守WTO相关规则。WTO规则项下的自由贸易区是广义的、宏观的自由贸易区,即由两个或两个以上成员方之间缔结自由贸易协定构成的自由贸易区,其相应的英文术语是Free Trade Area(FTA)。它具体规定在1947年《关税与贸易总协定》第24条和《关于解释1994年关税与贸易总协定第24条的谅解》以及《服务贸易总协定》第5条中。^②广义的、宏观的自由贸易区的建立和运行需要以国家或单独关税区政府相互之间缔结属于一种国际条约的“自由贸易协定”(Free Trade Agreement,缩写语同样是FTA,二者可以混用)。自由贸易区(FTA)的成员境内及其关境全域都在其范围之内,并不区分和划定境内关外的特定区域。中国自贸港与以往的中国自由贸易试验区一样,是在作为WTO成员方的中国本土内地关境内划定的一定区域设立起来的,并非扩及关境领域全境,就其货物贸易范围内属于FTZ,而非FTA,因此不属于WTO规则项下的自由贸易区范畴。^③根据WTO规则的规定,各成员方之间可以建立自由贸易区,但必须要通过上述规定的条件与WTO规则对接才行。WTO并不排除国家或单独关税区在WTO规则外成立自由贸易区的可能性,只是不能和WTO规则相抵触,否则会导致相关成员方违反WTO规则的风险。在WTO机制不能发挥其功能的场合,不和WTO规则对接的自由贸易区(FTZ)的效力自然不受WTO规则的约束。中国目前已与13个国家以及东盟签订FTA。这些自由贸易区都没有关于境内关外的规定,因此与现在的中国海南自贸港并无直接关联。但是,关于中国自贸港的国际服务贸易的市场准入和国民待遇,必须遵守WTO《服务贸易总协定》和中国“入世”时向WTO提交的《减让承诺表》规定的法律义务。

中国海南自贸港与中国国际条约的义务并无直接关系。国际法有专指的国际法和泛指的国际法。专指的国际法即国际公法,主要是国家之间的法,它们是调整主权国家之间的法律规范的总称。从法律渊源来看主要是国际条约和国际习惯,并非由一个国家制定或认可。国际性的法律规则还包括调整跨国私人主体之间关系的法律规范,特别是关于跨国交易的国际条约和国际贸易惯例。主权国家还可以根据国

① 张树杰,马永飞.WCO《21世纪海关》及其对我国海关监管体系建设的启示[J].海关与经贸研究,2011,(1).

② 张宏乐,黄鹏.从WTO协议中“最惠国条款”及其例外看自由贸易区的兴起[J].国际商务研究,2010,(3).

③ 何力.自由贸易区的国际经济法解析[J].上海商学院学报,2013,(6).

际条约等建立国际组织,国际组织也是国际法主体,其相关法律规则也纳入国际公法规则体系中。泛指的国际法除了前述的国际公法外,还包括具有涉外因素的国内法,特别是在经济领域,比如海关法、贸易法、投资法等。它们有些是专门的涉外法律,有些虽然不是专门的涉外法律,但却会涉及外国的主体或者与外国有关的交易。它们都调整国际性或者跨国性的政府与私人主体之间的经济行为或活动,也归入国际经济法的范围。^①

因此,无论 FTA 还是 FTZ,都在国际法的调整范围内。虽然在国际货物贸易方面中国海南自贸港是 FTZ 性质,不是国际公法的调整范围,中国对此不直接承担国际条约义务,但中国有关海南自贸港的法律和法规都具有涉外性质,调整的是涉外经济法律关系,因此是在泛指的国际法范围内。中国海南自贸港的法律措施也都不能与中国在国际条约下所承担的国际法义务相冲突。

二、中国海南自贸港建设的国际贸易法律规则构建

中国自贸港属于世界海关组织“境内关外”的自由贸易区性质,所以国际贸易是其基本要素,也是建立自贸港的目的。国际贸易是国际经济活动的最基本形态,后来才派生出国际投资、国际金融、国际税收、国际商事仲裁和诉讼等,其相关的法律问题和法律规则也随之产生,出现了国际投资法等国际经济法的各部门法,与国际贸易法相对独立存在和发展,并有各自的规则和体系。^②

在 20 世纪末的经济全球化浪潮中,国际经济及其法律体系中各部门的相互界限开始模糊,主要原因是国际贸易及其法律规则的内涵和外延出现了变化,开始跨界涉及其他国际经济和法律部门。自 20 世纪 70 年代欧洲共同体建设欧洲共同市场开始,到 20 世纪 90 年代中期 WTO 成立,国际服务贸易从无到有,与国际货物贸易并行发展,成为一种得到普遍认可的新型贸易形态,“贸易”的概念也有了新的含义。^③传统的国际货物贸易是实物交易和跨境流转。货物作为实物形态必须通过海关手续才能实现国际货物贸易的目的,因此海关监管是国家通过海关法律规制介入国际货物贸易。但是,国际服务贸易通过跨境服务行为来完成,可能通过人员的跨境移动,也可能通过提供跨境服务本身,还可能通过商业存在提供现地服务。它虽然形式灵活多样,但由于并非实物交易和移动,不必通过海关,所以无法实行有效的海关监管,只能按照国际服务贸易的法律规则实行法律规制,主要是制定国际服务贸易准入规则,包括负面清单管理模式和实行准入前国民待遇的具体措施。这已经不是一个单纯的国际贸易问题,因为它会延展到国际投资、国际金融、国际税收、国际商事仲

① 孙新强.再论“国际经济法”的属性[J].国际法研究,2014,(1).

② 高嵩.国际投资法与国际贸易法关系的演变及发展趋势探析[J].当代法学论坛,2008,(16).

③ 何力.贸易含义的演进与中国(上海)自由贸易试验区性质探析[J].海关与经贸研究,2014,(1).

裁等多个领域。

海南省地处南中国海西北角，西邻北部湾，与越南相望。这里并非繁忙的国际航路和交通要道，海南岛人口也不足一千万，并无建立巨大的国际航运中心及国际货物集散地的强烈需求，但作为一个气候得天独厚的国际旅游地，又有和中国大陆本土完全隔离的地理条件，所以中国自贸港建设选点海南岛，主要还是考虑发展国际服务贸易。因此，中国海南自贸港的法律措施主要还是建立健全国际服务贸易的法律制度，实行最大限度的开放，在旅游休闲、购物、服务业、金融、投资、仲裁等各方面向国际上最高层次的自贸港看齐。

但是，中国海南自贸港毕竟是一个与内地完全不同的区域，只有最后实现全岛封关，将海南自贸港作为封闭式海关监管区域，才能保证中国海南自贸港其他所有的政策和法律得到健康实施。即使是国际货物贸易，随着中国海南自贸港国际货物贸易自由化和便利化措施的落实以及海南港口等基础设施建设的推进，中国海南自贸港除了满足本地消费所需之外，其在中国首屈一指的贸易便利化措施也可能有助于使海南自贸港成为北部湾国际转口贸易枢纽以及中国内地与境外物流中转基地。所以，中国海南自贸港偏重国际服务贸易法律规制，也并不意味着其国际货物贸易法律措施的构建和完善不重要。在这里，国际货物贸易和国际服务贸易的法律规则构建应该是齐头并进的。由于不必考虑这些法律规则的可复制性和可推广性，所以完全可以按照中国海南自贸港自身的特点量身定做。

中国海南自贸港法律体系构建的核心是立法层面的构建。需要制定《海南自由贸易港法》，以法律形式明确中国海南自贸港各项制度安排，为其建设提供原则性、基础性的法治保障。这是《总体方案》中规定的任务，将由全国人大常委会制定，使海南自贸港建设有基本的法律依据。专门为中国海南自贸港立法本身就说明了它与中国其他自由贸易试验区有很大区别，说明海南自贸港建设的起点很高，证明了它在国家战略中的重要地位。这也是很多国家建立自贸港普遍采取的立法模式。有学者论证过国家层面的中国特色自贸区（港）立法的必要性和可行性。^①

其次是行政层面的构建。需要全国人大及其常委会或国务院统一授权，将海南自贸港建设相关的各种改革措施在国务院相关部委局以及海南省得以实施。其中授权海南省制定相关条例是重心，包括海南自贸港有关国际贸易及其周边的各种条例，打造中国最便利、最开放的营商环境，并对标海外最高水平对外开放和贸易投资自由化的自贸港。比起中国其他省市自治区一级的行政法规立法权，海南省还可以作为中国唯一的省级经济特区，行使经济特区法规的立法权。通过立法权的行使，可以立足自贸港建设实际，尽快完善专门适用于中国海南自贸港的国际贸易规章制度。

① 陈利强. 中国特色自贸区（港）法治构建论[M]. 北京: 人民出版社, 2019:180-181.

在中国海南自贸港的法律构建中,与国际贸易直接相关的就是海关规章。关于中国海南自贸港国际货物贸易的海关法律规制,除了《海关法》《对外贸易法》等贸易法规的基本规定要继续实施之外,有关部门还要针对中国海南自贸港国际货物贸易的海关监管制定具体的行政规章。2020年5月30日,国务院推进海南全面深化改革开放领导小组第三次会议审议通过了《中华人民共和国海关对洋浦保税港区监管办法》,将对在海南洋浦港建立的洋浦保税港区按照自贸港的标准和要求实施新的海关监管措施,目的是让国际货物贸易更加便利化和自由化。对此,海关总署于2020年6月3日出台了《中华人民共和国海关对洋浦保税港区监管办法》。为了促进海南离岛购物中心建设,海关总署积极配合财政部等部门完成了海南离岛免税政策的调整,释放政策效应,高质量建设海南自贸港。经国务院同意,财政部、海关总署和税务总局联合发布了《关于海南离岛旅客免税购物政策的公告》,自2020年7月1日起实施。关于具体的海关监管措施,海关总署制定了《中华人民共和国海关对海南离岛旅客免税购物监管办法》。海关总署还会同有关部门研究海南自贸港零关税政策相关清单,并同步研究相关货物的海关监管办法。此外,海关总署会同海南省已初步研究形成了《海南自由贸易港口岸布局方案》等。

关于中国海南自贸港的国际服务贸易法律规则,虽然《总体方案》中直接规定并不多,主要是推进服务贸易自由化和便利化,但随着时间的推移和自贸港建设的进展,相关法律规则的出台和完善也将水到渠成。为此,要实施跨境服务贸易负面清单制度,破除跨境交付、境外消费、自然人移动等服务贸易模式下存在的各种壁垒,给予境外服务提供者国民待遇。这些规定和中国对WTO《服务贸易总协定》的承诺直接相关,但开放力度应该远远高于《中国入世议定书》中所作的承诺。还要实施与跨境服务贸易配套的资金支付与转移制度,在告知、资格要求、技术标准、透明度、监管一致性等方面进一步规范影响服务贸易自由便利的国内规制。

国际法规则也间接构成中国海南自贸港法律框架的组成部分。首先要考虑的是WTO规则,关税减让和最惠国待遇及国民待遇是作为WTO成员最基本的义务。中国海南自贸港建设以实现零关税为目标,给予境外进口货物实行的优惠程度远远超过中国所承担的义务,这本身并无问题。但即使这样,基于国家安全或者国际法义务等考虑,仍然存在一定限制和征税的商品,需要制定中国海南自贸港禁止、限制进出口货物和物品清单。对于有些特殊商品的进口还需要保留一定的关税等,为此还需要制定专门适用于中国海南自贸港的进口征税目录,作为《中华人民共和国海关征税目录》的特别规范予以实施,其中与海关措施直接相关的有WTO《海关估价协定》、WTO《原产地规则协定》以及WTO《贸易便利化协定》。特别是《贸易便利化协定》的有关规定和制度需要在中国海南自贸港率先实施,使其成为全球最先进的贸易便利化区域,在一线海关征税和监管方面,建立最高自由度和便利度的高标准国际贸易单一窗口。此外,还存在若干关于国际贸易规制方面的国际条约或协定,

只要中国加入并成为缔约方,就构成中国的国际法义务。即使是在最自由、最开放的中国海南自贸港,也不能违反这些国际法义务。比如《国际公路运输公约》(TIR 公约)对于装运集装箱的公路承运人,如持有 TIR 手册,可以由发运地至目的地,在海关封志后途中不接受检查,不支付税收,也可不付押金。这对于海上丝绸之路和建设国际中转港的中国海南自贸港具有一定意义。海关如何在中国海南自贸港具体实施也要制定相应规则,如联合国《濒危野生动植物物种国际贸易公约》(《华盛顿公约》)关于保护濒危野生动植物物种的禁止或限制贸易的名单目录之类的规定。2020 年 11 月 15 日,中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰和东盟 10 国签署了《区域全面经济伙伴关系协定》(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP),并进入批准程序。这是中国等亚太地区各国在单边主义、保护主义的逆全球化潮流中推进国际经济合作、建设开放型世界经济、稳定全球经济的重要举措。RCEP 的相关贸易规则,包括关税减让、原产地规则、海关措施、服务贸易、竞争规则等,也将对海南自贸港国际贸易法律规则构建产生很大的影响。

三、中国海南自贸港建设中的一线二线和海关特殊监管区域

中国海南自贸港建设关于国际货物贸易便利化、自由化的重要一环就是海关特殊监管区域的设置。中国的海关特殊监管区域是指经国务院批准,设立在中华人民共和国关境内,赋予承接国际产业转移、联接国内国际两个市场的特殊功能和政策,由海关为主实施封闭监管的特定经济功能区域。它在世界海关组织境内关外“自由区”框架内实施,世界海关组织其他很多成员方也设置这样的海关特殊监管区域。

在中国,这种境内关外自由区性质的海关特殊监管区域已有一定的历史,积累了很多经验。改革开放以来,中国先后实行过经济特区、经济技术开发区、高新技术开发区、海关特殊监管区等。它们的很多功能已经基本上完成,而在包括国际投资等在内的广义的国际贸易方面,从出口加工区开始,一直到中国自贸区,再到自由贸易港建设,是一个由低到高的发展过程。它们都具有海关特殊监管区域的性质,具有世界海关组织 FTZ 的“境内关外”性质。

在中国,海关特殊监管区域都是需要经过国务院审批的具有保税功能的区域,采取封闭围网管理,具有一线二线的通关特征。在这个封闭围网区域,一线面向中国境外,二线面向国内。这类设计有一线二线的海关特殊监管区域在中国也经历了由低级向高级的发展,对相关货物贸易的便利化程度也越来越高。海南在中国海关特殊监管区域的建设过程中一直都是重要的角色,其经验积累也为当前的海南自贸港海关特殊监管区域建设打下了基础。

中国的海关特殊监管区域制度肇始于保税区(bonded area)的建立。第一个保税区是 1990 年 6 月国务院批准建立的外高桥保税区。海南省海口保税区成立于

1992年,并在洋浦成立“海南洋浦经济开发区”,同样具有保税区的功能。这样的保税区起初的基本功能是作为保税仓库,由一国海关设置或受海关特殊监管的仓储区域,目的在于实现便利的转口贸易,但后来在保税区内发展加工贸易,于是形成了集保税仓储、出口加工和转口贸易功能为一体的境内关外性质的保税区。2000年,保税区开始升级,出现了出口加工区(EPZ),但海南错过了这一次升级。2005年,保税区开始又一次升级,上海、天津等地开始建立保税物流园区、保税港区、综合保税区等。^①海南洋浦经济开发区于2007年升级为洋浦保税港区,而海口保税区则于2008年升级为海口综合保税区,为中国第四个获批的综合保税区。

随着中国海关特殊监管区功能的不断增多和对外开放水平的不断提高,2013年迎来了中国自由贸易试验区时代。最初建立的上海自由贸易试验区从区块上看还是局限于有海关监管隔离围栏的海关特殊监管区范围内。当然,自由贸易试验区在国际货物贸易上采用了所有以往保税区时代的贸易便利化措施,并且还有所提高和加强。但由于中国自由贸易试验区的功能远远突破了货物和制造的范围,特别是开始转向国际服务贸易方面(即国际投资领域),早已突破世界海关组织境内关外的定义。仅对货物实行规制的海关监管隔离围栏实际上对服务贸易并不起作用,所以中国自贸试验区扩大地理空间范围,开始在海关特殊监管区域外设立没有海关隔离围栏的开放式自贸试验区片区。2018年10月成立的海南自由贸易试验区则将海南岛全岛3.54万平方公里划为自由贸易试验区,并在洋浦综合保税港区和海口综合保税区基础之上,还提出在三亚选址增设海关监管隔离区域。

随着海南自由贸易试验区建设升格为中国海南自贸港建设,其海关特殊监管区域及其一线二线的设置成为一个重要问题。海南的海关特殊监管区域的设置和一线二线的划分必须根据海南的具体情况进行,并且还要根据中国海南自贸港建设的不同阶段进行不同的处理。

中国海南自贸港建设是全方位的,有的属于货物贸易事项,有的则远远超出了货物贸易事项,包括服务贸易、投资、金融、旅游等事项,并非所有事项都属于海关监管范围。所以,需要把非货物贸易事项及其所涉及的地域与货物贸易事项所涉及的地域加以区分。根据中国海南自贸港建设的步骤和内容,关于货物贸易的海关监管规则大体上分3种情况:一线的设置及其边界范围、二线的设置及其边界范围、海关特殊监管区域的设置和范围。

中国海南自贸港的一线就是在海南自贸港与中华人民共和国关境外其他国家和地区之间。一线最基本的海关监管措施是全面放开,充分体现了自贸港的“自由”,实行进口和出口的零关税政策,并且对进口和出口实行海关免检措施,以保障海南自贸港与中国内地关境以外的国家和地区之间的货物贸易充分自由化和便利化。与

^① 王淑敏.保税港区法律制度研究[M].北京:知识产权出版社,2011:61~62.

其他国家和地区的自贸港相同的是，在免税免检之外的海关职能则继续保留，特别是安全准入方面，包括口岸公共卫生安全（加强货物及人员入境方面的新冠肺炎疫情防控等）、生物安全、食品安全和产品质量安全的管控。

中国海南自贸港的二线则是建立在中国海南自贸港与中华人民共和国关境内的其他地区之间。由于海南岛是完全实行零关税的自贸港，它和中国内地其他省市自治区之间必须建立一道海关关卡监管。货物从海南自贸港进入内地，原则上按进口规定办理相关手续，照章征收关税和进口环节税。对鼓励类产业企业生产的不含进口料件或者含进口料件在海南自贸港加工增值超过 30%（含）的货物，经“二线”进入内地免征进口关税，照章征收进口环节增值税、消费税。行邮物品由海南自贸港进入内地，按规定进行监管，照章征税。对海南自贸港前往内地的运输工具，简化进口管理。货物、物品及运输工具由内地进入海南自贸港，按国内流通规定管理。内地货物经海南自贸港中转再运往内地无需办理报关手续，应在自贸港内海关监管作业场所（场地）装卸，与其他海关监管货物分开存放，并设立明显标识。场所经营企业应根据海关监管需要，向海关传输货物进出场所等信息。

然而，在一线二线之间的中国海南自贸港并非完全整齐划一实行海关监管。在中国的保税区时代，保税区都实行完全封闭管理，一线对外，二线对内，区内的海关监管整齐划一。上海自由贸易试验区最初也是采取这样的模式，但由于自由贸易试验区偏重服务贸易和投资，所以后来进行了扩容，分为隔离区域和非隔离区域，前者主要集中在国际货物贸易，后者重在国际服务贸易。这样，自由贸易试验区一下子扩容很多，甚至海南岛全域 3 万多平方公里都成为自由贸易试验区，并过渡到海南自贸港建设时期。

四、中国海南自贸港建设的国际贸易法律规则构建的阶段性的

海南自贸港不是一朝建成的，所以，这里的一线和二线并非固定不变的。海南自贸港建设分两步走。2025 年全岛封关前为第一阶段，2025~2035 年为第二阶段，2035 年到 21 世纪中叶为第三阶段。

根据《总体方案》，第一阶段到 2025 年，要初步建立以贸易自由便利和投资自由便利为重点的自由贸易港政策制度体系。营商环境总体达到国内一流水平，市场主体大幅增长，产业竞争力显著提升，风险防控有力有效，适应自由贸易港建设的法律法规逐步完善，经济发展质量和效益明显改善。

在以海关法律措施为核心的第一阶段，由于还不能实行全岛封关，所以货物贸易的自由化、便利化更多地要在海南自贸港特定区域内封关进行，即在这里设置海关特殊监管区域，对外实行一线放开，在海关特殊监管区域与海南自贸港其他区域之间实行二线管理。如前所述，海南在建设海关特殊监管区域方面已经有很好的基础，

海口保税区和具有保税功能的洋浦经济开发区建设是我国最早的一批。后来,洋浦保税区升格为洋浦保税港区,海口保税区升格为海口综合保税区,自然过渡到海南自贸港海关特殊监管区域建设的组成部分。2018年10月16日《国务院关于统一设立中国(海南)自由贸易试验区的批复》提出,在三亚选址增设海关监管隔离区域。2020年6月《海南自由贸易港建设总体方案》又进一步提出在洋浦保税港区等具备条件的海关特殊监管区域率先实行“一线放开、二线管住”的出口管理制度。这样,在2025年前,海南在现有的洋浦综合保税港区和海口综合保税区以外的三亚等地设立海关特殊监管区域,形成自贸港内若干海关特殊监管区域并立的局面。这种情况在海外一些高水平的自贸港中也存在,比如迪拜、新加坡、中国香港、鹿特丹等自贸港都是在全境自由贸易区中划定一定区域作为海关特殊监管区域,实行货物贸易便利化监管。因此,2025年以前,在对海南全岛实行有效监管基础上,有序推进开放进程,推动各类要素便捷高效流动,形成早期收获,为2025年全岛封关创造条件。^①

第二阶段为2025年全岛封关到2035年。这时一线和二线才真正到位,洋浦、海口、三亚等海关特殊监管区域也随之消失,海南全岛的国际货物贸易实现了真正的贸易自由化和便利化。这一阶段自贸港制度体系和运作模式更加成熟,以自由、公平、法治、高水平过程监管为特征的贸易投资规则基本建成,实现贸易自由便利、投资自由便利、跨境资金流动自由便利、人员进出自由便利、运输来往自由便利和数据安全有序流动,营商环境更加优化,法律法规体系更加健全,风险防控体系更加严密,现代社会治理格局基本形成,成为中国开放型经济新高地。

以上两个阶段主要针对货物贸易及其法律规则,而海南自贸港建设的国际贸易规则及其法律并非只限于货物贸易方面。从国际贸易角度看,海南自贸港的投资也可以归入服务贸易。这是因为海南自贸港的战略定位包括国家生态文明试验区、国际旅游消费中心和国家重大战略服务保障区,充分发挥海南自然资源丰富、地理区位独特以及背靠超大规模国内市场和腹地经济等优势,抢抓全球新一轮科技革命和产业变革重要机遇,聚焦发展旅游业、现代服务业和高新技术产业,加快培育具有海南特色的合作竞争新优势。因此,海南自贸港建设重点并非传统制造业,而是服务业。而海南自贸港的服务贸易及其法律规则的构建则是一个渐进的过程,目前并没有阶段性目标,所以应该看作是海南自贸港第一阶段和第二阶段共通的建设进程。

在这个进程中,海南自贸港将推进服务贸易自由便利。从服务贸易的国际规则完善方面,则是要实施跨境服务贸易负面清单制度,这就超出了WTO《服务贸易总协定》和《中国入世议定书》所要求和承诺的服务贸易正面清单制度。要破除跨境交付、境外消费、自然人移动等服务贸易模式下存在的各种壁垒,给予境外服务提供

^① 汤婧,“封关运作”:海南自贸港海关监管的新使命与新探索[J].中国发展观察,2020,(17).

者国民待遇；实施与跨境服务贸易配套的资金支付与转移制度；在告知、资格要求、技术标准、透明度、监管一致性等方面，进一步规范影响服务贸易自由便利的国内规制。这些都超过中国对国际社会的承诺，是为实现真正的海南自贸港投资自由。

海南自贸港投资自由化的具体方面是实施市场准入承诺即入制，其中对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，大幅度减少禁止和限制条款。创新完善投资自由制度，建立健全公平竞争制度，完善知识产权保护制度。海南自贸港建设国际服务贸易最重大的事项在国际金融方面。^①《总体方案》要求实现跨境资金流动自由便利，坚持金融服务实体经济，重点围绕贸易投资自由化和便利化，分阶段开放资本项目，有序推进海南自贸港与境外资金自由便利流动。构建多功能自由贸易账户体系，构建海南金融对外开放基础平台。通过金融账户隔离，建立资金“电子围网”，为海南自贸港与境外实现跨境资金自由便利流动提供基础条件，在此基础上便利跨境贸易投资资金流动。进一步推动跨境货物贸易、服务贸易和新型国际贸易结算便利化，实现银行真实性审核从事前审查转为事后核查。扩大金融业对内对外开放，率先在海南自贸港落实金融业扩大开放政策，支持建设国际能源、航运、产权、股权等交易场所，加快发展结算中心，为海南自贸港金融开放提供全新的框架。

第三阶段是从 2035 年到 21 世纪中叶，全面建成具有较强国际影响力的高水平自由贸易港。这个阶段没有具体的结束年限要求，但应该是对标国际上最先进最现代的自贸港。从中共十八大提出的第二个一百年目标看，到 2049 年建国 100 周年基本实现现代化，建成富强、民主、文明的社会主义国家，就是全面建成世界上最先进的海南自贸港之时。考虑到中国巨大的人口基数和规模效应，中国的经济总量应该会处于世界第一的位置。因此，中国海南自贸港的国际贸易法律规则及其实践，有可能成为国际上自贸港的重要范本。这正是海南自贸港国际贸易法律规则的重大历史意义所在。

五、结语

通过以上分析，已经清楚如何从国际法角度正确把握中国海南自贸港的性质。坚持国家主权是中国海南自贸港建设的出发点，同时也必须考虑到建设海南自贸港的目的在于全面实施彻底的自由贸易，所以不能脱离两个国际贸易相关的全球性国际组织的法律框架。中国海南自贸港的性质是世界海关组织规定的“境内关外”的自由贸易区（FTZ），而非 WTO 项下的自由贸易区（FTA），但 WTO 的规则在适用于中国本土的同时也适用于中国海南自贸港。

中国海南自贸港建设的最重要任务之一就是自贸港法律规则体系的构建，包括

^① 王方宏,杨海龙.国际自贸港金融发展特点及海南自贸区(港)金融发展研究[J].海南金融,2019,(7).

国内法和国际法两个方面。国内法方面首先要制定《海南自由贸易港法》，而行政法规方面则是通过全国人大及常委会或国务院授权有关部门和海南省制定相应的法规和规章。海南省经济特区立法权也要充分运用到中国海南自贸港的法律规章完善之中。国际法方面则要履行中国承担的与国际贸易相关的国际条约及国际协定的义务，并具体落实到中国海南自贸港的相关法律法规中。

在国际贸易法律规则和制度方面，中国海南自贸港建设要集中体现在“一线放开、二线管住”上，一线对外，二线对内。作为2025年全岛封关前的过渡期，还要在洋浦综合保税港区、海口综合保税区等继续实行海关特殊监管区域制度，以便对国际货物贸易实行高度便利化的海关监管，并对国际服务贸易实行自贸港范围内的开放。

中国海南自贸港是“一带一路”倡议下海上丝绸之路的主要出发点，是中国通过海上丝绸之路与东南亚国家进行经济贸易国际合作的重要节点。为了应对逆全球化，打开逆全球化和贸易战的困局，中央提出了推动国内国际经济双循环的发展新格局。如果说中国当前是以内循环经济为主的话，中国海南自贸港就是全面面向世界的外循环经济的重要一环。中国海南自贸港建设国际贸易法律规制中的一线二线的设置和运作，恰恰就是中国内循环经济和外循环经济的交汇点，这更加显示出中国海南自贸港法律构建具有重大意义。

International Trade Legal Issues in the Construction of China Hainan Free Trade Port

HE Li

Abstract: China's Hainan Free Trade Port is an independent arrangement of the Chinese Government on China's territory under China's sovereignty, and free trade is the core of Hainan Free Trade Port. Its nature belongs to the free zone inside the territory while outside the customs according to the World Customs Organization. It is subject to the compliance of WTO rules. The construction of international trade law rules of China's free trade port construction includes domestic law and international law. In terms of domestic law, Hainan Free Trade Port Law should be formulated as soon as possible, while in terms of administrative regulations, relevant departments and Hainan Province are authorized by the National People's Congress and its Standing Committee or the State Council. China should also fulfill its obligations under international treaties and agreements related to international trade. The international trade regulation of Hainan Free Trade Port is embodied in the opening up of the first line and the second line control. Before 2025, China will continue to maintain or establish special customs supervision areas, so as to facilitate customs supervision on international trade in goods, and open the free trade port to international services trade. From 2025 to 2035, the second phase of the construction of Hainan Free Trade Port will focus on building and improving relevant international service trade rules.

Keywords: free trade port; international trade law; special customs supervision area

(责任编辑: 金孝柏)