群体。各地综合考虑成品油、液化气等调价和市场物价变动因素，继续做好城乡低保对象等困难群体基本生活保障工作。

六、相关配套措施

(一) 加强成品油市场销售和执行情况监管。目前，成品油价格和税费改革实施情况良好、运行平稳。财税部门将密切跟踪成品油消费税的收入状况，加强成品油市场监测和监管，严厉打击各种非正常销售行为与合同欺诈等违法行为，确保成品油销售市场稳定。

(二) 明确成品油消费税配套政策。提高成品油消费税单位税额后，航空煤油继续暂缓征收消费税。用作乙烯、芳烃类产品原料的国产石脑油继续免征消费税。对进口石脑油恢复征税，其中用作乙烯、芳烃类产品原料的石脑油予以退税。外购（委托加工收回）成品油用于连续生产乙醇汽油等其它清洁燃料的，允许扣除已缴纳的消费税。

(三) 确保取消收费政策到位。各地要按照改革方案的统一安排，在2009年1月1日零时全部取消养路费、二级公路收费，以及政府还贷二级公路收费。要加强监督检查，确保取消收费政策落实到位，让群众切实体验到改革成果。绝不允许边改革、边收费，严格禁止变相新增收费项目、乱收费。对违反规定的，要严肃查处，并追究相关责任人的责任。经营性二级公路继续保留收费的，要向社会公示审批机关、收费年限、收费标准等。

(四) 确保地方利益不受影响。改革方案将燃油消费税列为中央收入，再通过适当的方式分配给地方，保证地方利益不会因为改革而受到影响。中央对地方转移支付资金包括存量资金和增量资金。存量资金按照替代养路费、二级公路收费分配；增量资金主要根据各地批发环节燃油销量分配，地方燃油消耗量越大，分享的税收越多。其余部分，按照交通设施里程等因素分配，适当体现全国道路的均衡发展。并保证资金属性不变、资金用途不变、地方预算程序不变、地方事权不变。这些因素基本与影响历年养路费收入增长的因素协调一致，能够保证地方收入不会因为养路费取消而受到影响。并且，资金的分配规范透明，可以确保地方所需的资金落实到位。

(五) 妥善安置交通收费征稽人员。妥善安置改革涉及人员，既是确保成品油价格和税费改革顺利推进、实现改革平稳过渡的基本前提和重要保证，也是维护社会稳定、建设和谐社会的现实需要。地方有关各部门要按照国务院的统一部署，在地方各级人民政府的直接领导下，坚持以人为本、按照“转岗不下岗”的要求，多渠道、多领域妥善安置改革涉及人员。一是交通运输行业内部通过转岗等途径消化吸收，将大部分人员逐步充实到路政管理、治超、公路养护管理等领域。二是充实部分人员到税务部门工作。各级税务部门将按照《公务员法》的有关规定进行考试录用或调任，接收部分在编的公路养路费稽征人员，相关编制由编制部门另行核定。三是地方人民政府统筹协调，多种渠道安置改革涉及人员。

(六) 研究解决普通公路建设发展，特别是二级公路发

展问题。通过这项改革，以新增燃油消费税资金补贴偿还现有债务，减轻地方政府还贷压力，地方政府可以整合现有资源，更好地用于发展二级公路。同时可以此为为契机，抓紧研究建立和理顺普通公路投融资体制，促进普通公路走向健康可持续发展之路。随着高速公路和一级公路网络建设负担的减轻，交通建设资金可以更多的投向普通公路建设，支持其健康发展。

(七) 严厉打击油品走私活动。实施燃油消费税改革后，走私问题可能再度突出，进而冲击国内市场。海关、工商、公安、税务、财政和商务等有关部门将密切配合，与地方政府共同采取有力措施，严厉打击各种油品走私活动。同时加强油品市场监测和监管，严厉打击各种假冒伪劣油品与合同欺诈等违法行为，确保成品油市场稳定。

(财政部税政司供稿，吴京芳执笔)

完善海关特殊监管区域 功能政策 促进区域经济 协调发展

海关特殊监管区域是经国务院批准，设立在中华人民共和国境内，以保税为基本功能，实施视同“境内关外”的进出口税收政策，由海关实行封闭监管的经济区域。截至2008年底，我国先后建立起保税区、出口加工区、保税物流园区、跨境工业园区、保税港区和综合保税区6类海关特殊监管区域。

一、各类海关特殊监管区域设立的有关背景情况

改革开放30年来，我国的经济建设取得了举世瞩目的成就。中国经济在融入经济全球化的过程中，各类海关特殊监管区域都发挥了十分重要的作用。回首我国海关特殊监管区域近20年的发展历程，可以清晰地看到，各类海关特殊监管区域的产生都有其特殊的历史背景，都与当时的经济形势和加工贸易的发展状况密切相关。

(一) 保税区。20世纪80年代后期，以沿海地区为主的外向型经济发展已成为我国整个经济发展战略的一项重要构成内容。为进一步促进和加快沿海地区的外向型经济发展，需要在投资、贸易、关税、金融等方面实行开放度更大的政策，需要为国内企业创造直接与国际经济接轨的生产经营环境，兴办保税区正是适应了这些需要。保税区(Bonded Zones)是我国借鉴国际自由贸易区模式设立的特殊经济区域。自1990年5月上海外高桥保税区成立以来，截至2008年底，我国共设立了15个保税区，分别是上海外高桥、深圳福田、深圳沙头角、深圳盐田港、大连大窑湾、天津港、山东青岛、江苏张家港、宁波北仑港、福建马尾、厦门象屿、广州、珠海、汕头和海南海口保税区。

(二) 出口加工区。20世纪90年代末，加工贸易已涉及我国绝大部分产业，成为我国对外贸易持续快速发展的主

我国各类海关特殊监管区域的功能及税收政策

相关 区域类型	功能	税收政策
保税区	出口加工 国际贸易 保税仓储 转口贸易 商品展示	除在出口退税、货物内销等方面与出口加工区的税收政策不同外，在“免税、保税”方面的政策与出口加工区类似。
出口加工区	出口加工 保税物流 研发 检测 维修	“免税、保税、退税、征税”
保税物流园区	仓储物流	在进出口税收方面，比照实行出口加工区的相关政策，即国内货物进入园区视同出口，办理报关手续，实行退税；园区货物内销按货物进口的有关规定办理报关手续，货物按实际状态征税；区内货物自由流通，不征增值税和消费税。
跨境工业区	同保税港区	珠澳跨境工业区珠海园区与境内区外（内地）之间进出货物在税收方面享受出口加工区政策。
保税港区	国际中转 配送 采购 转口贸易 出口加工	保税港享受保税区、出口加工区相关的税收政策。
综合保税区	同上	税收政策同保税港区。

三、我国海关特殊监管区域发展情况

海关特殊监管区域的设立，在提升区域竞争力、扩大就业、引进先进技术、促进保税物流发展、推进加工贸易转型升级等方面发挥了积极作用。

（一）招商引资成效显著。截至2008年底，我国保税区共批准企业52226家（其中三资企业21551家），批准投资额990.9亿美元，合同利用外资5027亿美元；出口加工区批准项目1269个（其中外资项目1006个），批准投资额246.3亿美元，合同利用外资110.7亿美元。

（二）进出口总值保持较快增长。1993年，我国海关特殊监管区域进出口总值仅为4亿美元，在我国外贸进出口总值中的比重不到0.2%，到2007年进出口总值达到2564.2亿美元，年均增速高达58.7%，在我国对外贸易总值中的比重上升至11.8%。

2008年，我国六类海关特殊监管区域进出口总值达到2994.3亿美元，同比增长16.8%。其中，出口1525.8亿美元，增长21.7%；进口1468.5亿美元，增长12.1%。

要推动力，并且在推动利用外资、解决社会就业、增加出口创汇等方面发挥着重要作用。但由于加工贸易分散经营、遍地开花，导致管理难度加大，容易引发利用加工贸易渠道走私等问题。如何改进和完善对加工贸易的管理工作，在当时已成为一个刻不容缓的课题。设立出口加工区的目的，就是要促进加工贸易发展，规范加工贸易管理，将加工贸易从分散型向相对集中型管理转变。2000年4月，国务院正式批准设立第一批14个出口加工区。截至2008年底，国务院共在23个省（区、市）批准设立了56个出口加工区。

（三）保税物流园区。为充分发挥保税区政策优势和港口区位优势，满足地方对保税物流的需求，更好地为加工贸易企业提供配套服务，国务院决定将保税区与邻近港区实施联动，设立保税物流园区。2003年12月，国务院批准在上海外高桥保税区设立了我国第一家保税物流园区，标志着我国保税区与港区联动试点工作的启动，走出了探索保税区转型升级的重要一步。2004年8月和2007年12月，国务院先后批复同意设立天津、深圳、大连、厦门、张家港、宁波、青岛、广州和福州保税物流园区（大连保税物流园区现已并入大连大窑湾保税港区中）。

（四）跨境工业区。为发挥珠澳跨境工业区区位优势，促进珠海和澳门经济发展，2005年2月，国务院批准同意珠海跨境工业区珠海园区与境内区外（内地）之间进出货物在税收方面享受出口加工区政策。

（五）保税港区。为推动区域经济和国际航运中心进一步发展，促进保税加工和保税物流业务的开展，2005年6月，国务院批准同意设立上海洋山保税港区。此后，国务院又先后批准设立了天津东疆、大连大窑湾、海南洋浦、宁波梅山、广西钦州、厦门海沧、青岛前湾、广州南沙、深圳前海湾、重庆两路寸滩和张家港保税港区。

（六）综合保税区。为对苏州工业园区内的出口加工区A区、出口加工区B区和保税物流中心（B型）进行整合，在园区开展具有保税港区综合保税功能的海关特殊监管区域试点，2006年12月，国务院批准设立了苏州工业园综合保税区。此后，国务院又先后批准设立了天津滨海新区、北京天竺、海口、广西凭祥和黑龙江绥芬河综合保税区。

二、各类海关特殊监管区域的功能以及税收政策

从总体上讲，在税收政策方面，我国的海关特殊监管区域与区外之间已形成一定的政策落差，如保税港区和综合保税区就因其享有“免税、退税、保税”等政策（具体内容见下表），已成为我国目前税收政策最优惠的区域。

不同的海关特殊监管区域产生的背景不同，直接决定了不同区域在功能定位和政策设计上存在一定差异。从最初的保税区到保税港区和综合保税区，从功能单一的出口加工区到功能拓展后的出口加工区，海关特殊监管区域的功能和政策在不断完善和规范。

(三) 高新技术产品在进出口中占据主导地位。2008年,我国海关特殊监管区域高新技术产品进出口总值为2044.9亿美元,比上年增长15.1%,占同期我国海关特殊监管区域进出口总值的68.3%。其中,处理器及控制器进口294.8亿美元,增长18.7%;液晶显示板进口94.6亿美元,增长2.9%;硬盘驱动器进口69.8亿美元,增长26%。出口则主要为笔记本电脑,2008年共出口523.3亿美元,增长22.2%,占同期海关特殊监管区域高新技术产品出口总值的44.9%。

(四) 出口加工区对加工贸易的发展和规范管理促进作用明显。如前所述,改革开放初期,加工贸易的管理模式是漫山放羊,不利于加工贸易的规范管理,出口加工区设立后,不仅规范了管理,而且促进了区内加工贸易的快速发展。2008年,全国出口加工区进出口总值1445亿美元,占全国加工贸易总量的13.7%,同比增长27.5%,增幅高于区外加工贸易21个百分点。

四、不断完善海关特殊监管区域功能政策,促进区域经济协调发展

在海关特殊监管区域发展过程中,在国务院的正确指导下,有关部门始终坚持实事求是、科学发展的原则,深入分析区域发展过程中存在的突出问题,灵活审慎研究出台相应的政策措施,不断完善海关特殊监管区域功能和政策,大大增强了政策的预见性、针对性和有效性。各项行之有效的政策措施的及时出台,起到了“盘活存量、优化增量”的积极作用,为加工贸易的发展创造一个良好的环境,促进了加工贸易转型升级,加快了外贸增长方式转变。

(一) 积极研究出台税收优惠政策,促进海关特殊监管区域健康发展。2007年,为控制“两高一资”产品的出口,缓解贸易顺差,国家取消了部分钢材、铝材、有色金属材料的出口退税,同时,对其中的部分产品还征收了出口关税。这些政策的调整是及时和必要的,但也需要区分不同情况,对出口加工区等海关特殊监管区域做出符合实际的规定,以免增加出口加工区基础设施建设的成本和区内企业利用国产材料的成本,影响其健康发展。

财政部门在坚持限制“两高一资”产品出口和保证有效监管的前提下,通过广泛讨论和深入调研,及时提出了政策调整建议。国务院关税税则委员会下发了两批进入海关特殊监管区域、用于建区和企业厂房的基建物资,入区时不征收出口关税;对区内生产企业在境内区外采购用于生产出口产品的原材料(钢铁、化肥等98个税号的产品),进区时不征收出口关税。财政部也及时印发了《关于国内采购材料进入出口加工区等海关特殊监管区域适用退税政策的通知》,对区内生产企业在境内区外采购用于生产出口产品的、部分原材料(已取消出口退税),进区时按增值税的法定税率予以退税。

实践证明,上述税收优惠政策的出台,极大地舒缓了海关特殊监管区域和区内企业的困难,对于保持海关特殊监管区域政策优势和促进区域健康发展起到了非常重要的作用。

(二) 拓展出口加工区功能,引导先进制造业和生产型现代服务业入区,提升区域竞争力。为解决出口加工区功能单一,发展中遇到缺乏配套物流等功能的瓶颈制约问题,2006年12月,在江苏昆山、浙江宁波、上海松江、北京天竺、山东烟台、陕西西安和重庆出口加工区开展出口加工区拓展保税物流功能试点,并在其中具备条件、有业务需求的出口加工区开展研发、检测、维修业务试点。

在前期试点的基础上,为增强出口加工区的发展动力,保持对外贸易稳定增长,2008年底,出口加工区拓展促进保税物流功能和开展研发、检测、维修业务工作在全国出口加工区全面推广,这一举措有利于引导先进制造业和生产型现代服务业入区。同时,国家鼓励在海关特殊监管区域内设立物流配送分拨中心、高新技术研发中心和产品售后检测维修服务中心,推动加工贸易延长产业链,提高附加值。

(财政部关税司供稿,王洪林执笔)

我国自贸区建设 取得新进展

随着世界经济一体化进程的加快,多边、区域和双边经济贸易合作异常活跃。按照党中央和国务院的部署,我国积极稳妥地实施自由贸易区战略,自贸区建设从开局走向蓬勃发展,取得了阶段性成果。截至2008年底,我国已与相关国家(地区)签署并正式实施了7项自由贸易协定或区域优惠贸易安排,包括内地与香港、澳门关于建立更紧密经贸关系的安排(CEPA)、中国-东盟自贸协议、中国-巴基斯坦自贸协定、中国-智利自贸协定、中国-新西兰自贸协定、中国-新加坡自贸协定、亚太贸易协定;此外与澳大利亚、冰岛、挪威、哥斯达黎加、海湾合作委员会等国家商谈自由贸易协定。2008年,我国自贸区建设取得新进展。在世界金融危机不断蔓延的背景下,自贸区为我国应对危机,统筹两个市场、两种资源提供了更大的回旋余地,在保持我国进出口稳定增长方面发挥了明显的积极作用。

一、2008年区域贸易合作取得新进展

(一) 中国-新西兰自贸协定签署。2008年4月7日,中国、新西兰双方经过3年、15轮的艰苦谈判,正式签署了双边自由贸易协定。这是我国与发达国家签署的第一个自由贸易协定,是推进对外开放的重要举措。根据商定的时间安排,在各自完成协定生效所需的国内程序后,双方于2008年10月1日实施第一步降税,2009年1月1日实施第二步降税。中国-新西兰自贸协定采用了中期审议机制和特殊保障措施来处理敏感产品降税问题,这一方式为今后自贸区谈判开辟了新的模式。

(二) 中国-新加坡自贸协定签署。在中国-东盟自贸区基础上,中国-新加坡自由贸易区谈判启动于2006年8月。经过8轮艰苦而坦诚的磋商,双方于2008年9月结束谈判,并于10月23日正式签署了自由贸易协定。根据协