

韩国济州国际自由城市制度建设及对舟山发展模式的借鉴

马光

(浙江大学 光华法学院, 浙江 杭州 310008)

[摘要]舟山群岛新区于2011年6月由国务院正式批准设立。舟山群岛新区的建设将面临诸多问题需要考虑,其中主要包括如何立法,如何定位舟山的发展模式,如何实现与周边其他地区(比如上海自贸区)的协调发展,由哪一个部门进行管理等等。而在地理位置和周边环境上与舟山有类似条件的韩国济州道则通过设立自由城市得到迅速发展。基于此,本文将通过对韩国济州国际自由城市的制度建设,以及在现实中所面临的主要问题为中心进行研究,并查找可供舟山借鉴的经验教训。

[关键词]海洋经济;国际自由城市;法律制度;发展模式

[中图分类号] F127 [文献标识码] A [文章编号] 1008-8318(2015)04-0026-06

2011年6月,国务院正式批准设立浙江舟山群岛新区,这是我国首个以海洋经济为主题的国家级新区。2013年1月17日,国务院又正式批复《浙江舟山群岛新区发展规划》。根据该文件精神,舟山群岛新区作为国家开放金融、贸易、投资、服务、运输等领域的先行区域,在未来将逐步发展为高度贸易自由化、更加开放的自由贸易园区及自由港区。舟山群岛新区的建设面临着前所未有的重大挑战,主要包括如何定位舟山的发展模式,如何进行制度建设。而地理位置和周边环境与舟山有类似的韩国济州道^①则通过设立自由城市得到迅速发展。基于此,本文将通过对韩国济州国际自由城市的制度建设的研究,寻求可资舟山群岛新区发展借鉴的经验教训。

一、济州岛的发展模式选择

(一)国际自由城市内涵

国际自由城市(Free International City, 以下简称为“自由城市”)是指为最大限度保障人、商品、资本的国际移动和企业活动的方便,缓和规制,适用国际标准的区域单位。^②严格意义上说,“自由城市”这一概念在国际上尚未得到真正确立,较为常见的则是“自由港”(Free Port)或“自贸区”(Free Trade Zone)、“自由投资区”(Free Investment Zone)或“出口工业加工区”(Export Processing Zone)。其中,“自贸区”是指保障自由制造、物流、流通以及贸易活动的区域,是通过外商投资振兴贸易、加大就业以及提高技术,为国家及地区经济发展做出贡献为目的指定的区域。^③“经济自由区”(Free Economic Zone)则是指通过与国内其它地区区别化的制度和条件,保障外国投资者的企业活动与经济活动的区域。^④国际自由城市从其运作来看,是自贸区和经济自由区相互融合的新产物。

(二)济州国际自由城市的设立

在设立国际自由城市前,由于缺乏专门的经济发展战略,济州道以柑橘和旅游为主的基础产业还不具有竞争力。为了发展济州道的经济,韩国中央政府与济州道进行过多方面的研究和考察。1991年,国际贸易

[收稿日期] 2015-02-14

[基金项目] 2014年浙江大学基本科研业务费专项资金资助“韩国济州特别自治道的法制与对舟山发展模式的借鉴”成果。

[作者简介] 马光(1975-),男,吉林龙井人,副教授,律师,法学博士,研究方向:国际法、海洋法。

经营研究院在其研究成果中提示济州道完全可以成为国际贸易中转中心。同年12月,《济州道开发特别法》通过国会,成为济州开发目标和推进方向的法律和制度层面基石。1999年8月,当时的韩国建设交通部代表韩国政府与美国仲量联行测量师事务所签订了《济州国际自由城市开发妥当性调查与基本计划树立研究课题》合同。2001年11月,中央政府和济州道制定了《济州国际自由城市基本规划》,2001年底则将《济州道开发特别法》的名称修改为《济州国际自由城市特别法》,从而给国际自由城市的开发提供法律依据,2006年2月又重新制定《济州特别自治道设置与国际自由城市建设特别法》。^{[1]54-73}2006年7月1日,济州自由城市设立,这是韩国创立的一种新的发展模式,也是韩国唯一的自由城市,具有自贸区和经济自由区的双重涵义,融合了国际投资、贸易、国际旅游、金融中心等诸多功能。

(三)济州国际自由城市立法体系

对于各种区域,韩国往往会采用自上而下的立法,对自由城市也是如此,关于自由城市的立法包括了法令(法律、总统令、部令)、行政规则(告示、训令)和自治法规(地方条例、地方规则、地方训令),从而已经形成了较为完备的立法体系。

专门规定国际自由城市的法律为《济州特别自治道设置与国际自由城市建设特别法》。其前身为于1991年制定的《济州道开发特别法》。该法旨在将济州道培育发展成具有国际性旅游、休养城市及商务、物流、金融产业等综合功能的自由城市,提供具备国际性投资环境的制度装置。该法至今共修订多次,最近版本为2014年12月31日以法律第12959号公布。与这一法律配套的法令有《济州特别自治道设置与国际自由城市建设特别法施行令》。

除此之外,与国际自由城市有关的立法主要还有《经济自由区及济州国际自由城市的外国教育机构设立、运营特别法》、《关于济州国际自由城市指定免税店运营的告示》、《关于济州国际自由城市推进委员会等的构成及运营的规定》、《关于济州特别自治道济州国际自由城市综合计划审议会设置、运营及广域设施计划告示等的条例》、《济州特别自治道济州投资振兴地区指定及取消条例》、《济州投资振兴地区运营指针》等。

韩国自由城市立法以法律和施行令(总统令)^⑥为基石形成了较为完整的一套规则,在此基础上,再进行中央政府部门、地方议会和地方政府的相应立法。舟山群岛新区也应设立较高位阶的立法。

(四)济州国际自由城市管理机构

济州国际自由城市管理机构主要是济州自由城市开发中心。济州特别自治道道知事经过济州道议会的同意,制定《国际自由城市开发综合规划》(每期10年),推进相关制度改善及各项业务。韩国在国务总理下属设置了济州特别自治道支持委员会,由其对城市建设成果目标和评价、基本规划树立与实施等事项进行审议,^⑦对中央机关和济州特别自治道间进行业务协调,由国务总理(委员长),各部门长官和道知事(当然委员)、民间专家(任命委员)组成。^⑧另,根据《济州特别自治道设置与国际自由城市建设特别法》第261条,韩国特地设置济州自由城市开发中心(以下简称为“开发中心”),支持并促进济州自由城市振兴发展,制定主要开发业务的实施计划并予以推行。它是全面推动济州自由城市旅游、教育、医疗等战略项目的公共开发及招商引资的专门机构。

(五)济州国际自由城市制度建设

为了济州自由城市的发展,《济州特别自治道设置与国际自由城市建设特别法》及相关立法出台了外国人自由往来、旅游、教育、医疗产业扶持、船舶登记、移民等方面的各项措施。

1.外国人自由往来措施

该措施的目的在于给外国人提供便利。为了增加外国投资者等的便利,行政机关受理、处理公文时提供外语服务;以济州道为提供广播服务范围的综合有线广播提供商可经营外国广播的再传输业务;对外商投资企业可排除适用一些劳动法规,对雇佣国家有功人员和高龄人员的外商投资企业可提供雇佣补助;对宾馆设施建设资金提供低利率融资。^⑨

2.振兴旅游措施

该措施的目的在于发展济州道旅游业。这些措施有:对国际会议产业的行政与财政方面的支持;设立济

州旅游振兴基金;支持水上休闲产业和水上休闲活动^⑧;乡土文化振兴事业的资助,补助乡土文化旅游地区开发经费或基础设施;补助影像产业振兴地区开发经费或基础设施,制作影像制品时可无偿使用国有和共有财产,并提供行政支持。^⑩

3.教育措施

该措施的目的在于给外国人提供便利并吸引国内学生到济州道接受教育。教育优惠措施包括各级教育机构设立与运营特例和英语教育城的设立。

前者包括外国学校法人可以设立外国教育机构,可补助其土地买入、设施建筑或学校运营所需资金或提供土地;外国大学可在韩国高校设置外国大学教育课程;中小学可聘任外籍合同制教师;可设立和运营国际高中并聘任外籍合同制教师;对高中以下各级学校补助土地买入、设施建筑和学校运营所需资金。^⑪后者包括设立英语教育城,将教育城内的公有财产等以无偿或低于市价转让给经营商;在英语教育城内设立国际学校。^⑫

4.医疗服务措施

该措施的目的在于给外国人提供便利。包括:外国人可设立外国人专用药店,并可向从外国医疗机构取得处方的内国人调剂和销售药品;外国医疗机构可按济州道条例规定的设置认定标准设置特殊医疗装备;国内医疗人员在就职于特定医疗机构的情况下也可在济州道内其它医疗机构从事医疗行为等。^⑬

5.产业发展措施

该措施的目的在于发展多种产业。产业发展措施包括对清洁第一产业的扶持和其它产业的扶持。

前者包括对环境友好型农业提供补助;对农水产品生产者提供补贴;对港湾运输产业的特例。^⑭后者包括对信息通信产业可提供行政和财政资助;对技术开发产品的优先购买;设立济州高新技术园区,对开发中心建设高新技术园区提供资金支持;指定济州投资振兴地区,对开发中心买入土地及低价给投资企业出租土地等提供资金支持^⑮;对济州道投资企业提供雇佣补贴和教育培训补贴;对济州道交通设施扩充提供资金;对高新园区和投资振兴地区入住的企业可不经拍卖或投标方式而经合同销售、租赁土地、工厂和其它国有和公有财产,租赁期间可达到 50 年,并可延长,可在土地上建筑工厂或永久设施,可将租赁费标识为外汇,买入资金不足时可延期支付^⑯或分期支付^⑰,可减免租赁费^⑱;电力产业的特例;指定风力发电地区,因此遭受不利益的周边地区,可指定为新能源和可再生能源特化村,提供行政和财政资助。^⑲

6.船舶登记特区制度

该措施的目的在于使得更多的船舶登记在济州道。包括将济州道内开埠指定为船舶登记特区,济州道开埠为船籍港的船舶和总统令指定的外国船舶可免除取得税、财产税、地区资源设施税、地方教育税及农渔村特别税。^⑳

设立船舶登记特区,能防止国内船舶的海外改籍,从而扩充国籍船队并促进海运业的发展,有利于济州道成为物流中心。^㉑

(六)对济州国际城市制度建设的评价

从功能上来看,济州型自由城市首先具有国际旅游自由城市的性质,这就包括了大规模的度假村和会议中心建设,外国人免签入境,免税店,增设国际航空路线和游轮航线。而至于将其开发成贸易和金融中心,则需要证明其妥当性,而且将需要大规模的基础设施建设和大量的资金投入。^㉒从目前的情况来看,贸易和金融中心的发展目标似乎不明确,而是专注于旅游和引入外商投资。这种定位在某种意义上取得了成就,济州的旅游发展十分迅速。

虽然济州道也试图发展第一和第二产业,从目前的情况来看,济州自由城市仍以发展服务业为重点。从开放的力度来看,与自贸区和经济自由区相比,不可否认济州自由城市的力度是最大的,几乎涵盖了济州自治道的所有产业,特别是教育、医疗、旅游、船舶注册、博彩等诸多服务业。而经济自由区则主要针对外国人投资进行了一些特性化管理,自贸区则主要对入住企业提供一些税收等方面的特惠。从各个区域采取的优惠措施来看,也存在不少的重复部分,比如,租税减免,对外国人的各种优惠等,而且措施的优惠程度也互

有优劣,但整体上,自由城市的优惠幅度最大。另一个方面可以说,目前韩国的三个区域的功能具有趋同化的迹象,而且相互之间竞争也过于激烈。这也是我国所要警惕的现象,即避免导致过多的类似区域进行过度竞争。

二、济州模式对舟山发展模式的借鉴

(一)济州国际自由城市取得的成绩

目前,济州自由城市已推出了高新技术园区^②、休养型居住园区^③、神话历史公园^④、卫生保健镇^⑤、英语教育城市^⑥、旅游港口^⑦等六大核心项目。而其中高新技术园区和英语教育城市发展较快,高新园区引进了 Daum、East Soft、SK 创新等 70 家企业;英语教育城市则已有 4 所国际学校入驻。

除了上述六大核心项目,2006 年 9 月济州道被指定为国际会展城市,并到 2010 年底,先后指定了农家乐、自然生态优秀、绿色农村体验、农村传统主题、信息化、山村体验、渔村体验等各种特色村庄近两千个。

旅游项目发展最快,国内游客从 2002 年的 423 万人次增长到 2014 年的 1200 万人次,外国游客则在同期从 29 万人次增长到 326 万人次。截至 2012 年 11 月底,以旅游设施为中心,指定了 25 个投资振兴地区。^⑧

(二)与舟山群岛新区的比较及借鉴意义

1. 系统构建立法体系,保障社会整体发展

在发展初期,济州道就开始大量立法,在法律层面保障了发展的依据。而从立法位阶和数量来看,舟山群岛新区的相关立法则相对落后,还处于起步阶段。自 2011 年 6 月舟山群岛新区得到国务院批准之后,所通过的相关立法包括:《舟山市人民政府办公室关于创建浙江省舟山群岛国家级旅游服务综合标准化示范区的通知》、《舟山市人民政府办公室关于印发浙江舟山群岛新区鼓励类产业指导目录 2012 年版的通知》、《浙江省人民政府关于下放行政审批事项推进舟山群岛新区建设发展的决定》、《浙江舟山群岛新区发展规划》、《浙江省人民政府办公厅关于印发《浙江舟山群岛新区建设三年(2013—2015 年)》行动计划的通知》、《关于推进舟山群岛新区建设的若干意见》、《浙江舟山港综合保税区管理办法》、《国务院办公厅关于同意建立浙江舟山群岛新区建设部省联席会议制度的函》、《浙江省国土资源厅关于落实舟山群岛新区行政审批制度改革试点工作有关事项的通知》、《浙江省人民政府关于赋予舟山群岛新区部分省级行政审批(管理)权限的通知》。这些多数为政府规范性文件或政策性文件,地方政府规章仅有两个,法律、行政法规、地方性法规和部门规章则一个也没有。为此,舟山群岛新区发展的相关立法可以参考济州道的经验,构建较为完善、系统的立法体系。如果中央层面的立法暂时难以进行,则至少应由浙江省或舟山市人大或其常委会进行地方性法规的立法。

2. 科学设置管理机构,提高行政效率

早期,韩国对于自由城市管理机构的性质有过一番争论,主要是作为中央政府所属机构设立还是道所属地方行政机构设立的问题。济州自由城市的开发课题研究以建设交通部下属国土研究院为中心进行,需要济州道和其居民的关注和合作以及中央政府的积极支持才能取得成功,因此最终采用了道知事进行总体规划,隶属于国土交通部的开发中心作为国企得到了实施总体规划的开发权。《浙江舟山群岛新区发展规划》赋予舟山群岛新区省级经济社会管理权限,并设立浙江舟山群岛新区管委会。有学者主张在开发启动阶段,舟山新区层面的组织架构只需一套班子两块牌子就行,即在舟山市委市政府的基础上多挂个“浙江舟山群岛新区党工委和管委会”牌子,不必另行增设领导人员与机构。^⑨问题是这种模式如何更好地对接与中央部门的关系,以及如何争取更多中央政府支持方面需要我们进行思考。

3. 找准自身定位,大力发展优势产业

目前我国共有 10 个国家级新区,舟山群岛新区如何找准自身定位,脱颖而出?在此,有必要仔细观察济州的经验。济州没有大型港口,也没有成为金融中心的条件,因此专注发展服务产业,寻求错位发展,取得了令人瞩目的发展。舟山群岛新区也需要有重点、有步骤地进行规划,在此方面,中央已经赋予舟山发展海洋

经济的重任。即“将舟山群岛新区建设成为上海国际航运中心的重要组成部分和大宗商品储运中转加工交易中心。发展邮轮经济,积极为国际海员、国际邮轮游客和国际旅游团队游客提供出入境签证便利。研究舟山机场开放和扩容,开辟国际航线航班或包机航线航班。舟山群岛新区主动接受上海、宁波辐射和带动,深化在产业、金融、科技、人才、信息、政策、资源、基础设施等领域的全面对接与合作,实现资源共享、优势互补、差异竞争、共同发展”。^⑩

因此舟山应把重点放在海洋经济和海洋特区建设上。积极发展特色产业,包括渔业、港口物流业、船舶修造业、海洋旅游业等涉海产业。较之济州国际城市,在渔业和工业方面,舟山具有较大的优势,可以避免过多集中于旅游业的单一模式,创立多种产业共同发展的良好局面。

舟山群岛新区的发展,只有建立在完善的立法体系这块基石,才能产生更大效果。因此,要在立法位阶和各种立法的衔接上下大功夫。虽然浙江省政府赋予了舟山群岛新区部分省级行政审批(管理)权限,也由国务院办公厅同意建立了舟山群岛新区建设部省际联席会议制度,但总体上,如何界定中央、浙江和舟山三者

注释:

- ①韩国的“道”相当于我国的“省”,济州道为韩国的 9 个道之一,涵盖了济州岛的全体范围,本文中以下统一使用“济州道”的称谓。
- ②《济州特别自治道设置与国际自由城市建设特别法》第 2 条。
- ③④《关于自由贸易区的指定及运营的法律》第 2 条第 1 项。
- ⑤类似于我国的行政法规。
- ⑥《济州特别自治道设置与国际自由城市建设特别法》第 7 条。
- ⑦《济州特别自治道设置与国际自由城市建设特别法施行令》第 2 条。
- ⑧《济州特别自治道设置与国际自由城市建设特别法》第 156 条-第 168 条。
- ⑨本国人一次购买限度为 40 万韩元,1 年能使用 6 次免税店。
- ⑩《济州特别自治道设置与国际自由城市建设特别法》第 169 条-第 181 条之 2。
- ⑪《济州特别自治道设置与国际自由城市建设特别法》第 182 条-第 189 条。
- ⑫设立主体为国内外盈利和非盈利法人,本国人也可入学,外国教育机构中本国人入学比例可达到 50%,而国际学校则可达到 100%。目前,济州道还没有设立外国教育机构,而主要是国际学校形态。
- ⑬《济州特别自治道设置与国际自由城市建设特别法》第 190 条-第 200 条之 2。
- ⑭《济州特别自治道设置与国际自由城市建设特别法》第 201 条-第 214 条之 3。
- ⑮这些优惠措施中,部分优惠幅度不如经济自由区。比如,内外国人对旅游、教育、高新技术等 24 个部门投资 500 万美元以上的,由道知事指定为投资振兴地区,提供租税减免等各种优惠,目前,济州投资振兴地区的租税减免期间为法人税 5 年和财产税 10 年,而经济自由区则为 7 年和 15 年。
- ⑯1 年之内。
- ⑰20 年之内,利率不得超过 4%。
- ⑱75%之内。《济州特别自治道设置与国际自由城市建设特别法施行令》第 39 条。
- ⑲《济州特别自治道设置与国际自由城市建设特别法》第 215 条-第 221 条之 5。
- ⑳《济州特别自治道设置与国际自由城市建设特别法》第 221 条。
- ㉑面积为 1.099 平方公里,投入 4,574 亿韩元,建设周期为 2003 年至 2011 年,目标为引进 IT 和 BT 等尖端产业、国策研究所、综合支援中心等。
- ㉒面积为 0.744 平方公里,投入 18,731 亿韩元,建设周期为 2008 年至 2016 年,目标为引进居住、医疗、修养文化设施等。
- ㉓面积为 4 平方公里,投入 15,945 亿韩元,建设周期为 2003 年至 2015 年,目标为引进影像主题公园、饮食文化主题公园、神话历史主题公园、航空宇宙博物馆。
- ㉔面积为 1.539 平方公里,投入 7,845 亿韩元,建设周期为 2008 年至 2015 年,目标为引进健康公园、医疗公园、研究与试验发展公园。
- ㉕面积为 3.792 平方公里,投入 17,806 亿韩元,建设周期为 2008 年至 2015 年,目标为引进教育机构、居住设施、商业设施、文化

设施、英语教育中心。

②⑥面积为0.198平方公里,投入1,430亿韩元,建设周期为2003年至2013年,目标为引进海洋体育、海洋文化设施等。

②⑦《浙江舟山群岛新区发展规划》。

[参考文献]

- [1][韩]金富灿.济州的国家化战略:法律对策与课题[M].首尔:图书出版全世界,2007.
- [2][韩]金富灿.方便旗与国际船舶登记特区制度[J].国际法学会论丛,2002(3):21-48.
- [3]韩国银行.济州国际自由城市推进成果评价与日后课题[M].首尔:韩国银行出版社,2013:3-5.
- [4]丁友良.舟山群岛新区行政管理体制创新——基于国家级新区行政管理体制的比较研究[J].中共浙江省委党校学报,2013(5):43-49.

A Study on Jeju Free International City Legal System and the Implication on Zhoushan

MA Guang

(Guanghua Law School, Zhejiang University, Hangzhou 310008, China)

Abstract: Zhoushan Archipelago New Area was officially approved in June, 2011 by the State Council. There are many problems to resolve in the process of setting up Zhoushan Archipelago New Area, which mainly include: how to legislate, how to locate the development mode of Zhoushan, how to coordinate development with other areas, by which institution to manage the District and so on. While our neighboring Korea set up a free city in Jeju Island which is very similar to Free Trade Zone, and in these days Jeju Free City has developed a lot. From geographical location and surrounding environment, Zhoushan and Jeju Island have great similarity. Based on this, this article will study the legal system and the development model of Korea Jeju Free International City, as well as seek the implication to Zhoushan.

Key words: marine economy; free international city; legal system; development model

韩国济州国际自由城市制度建设及对舟山发展模式的借鉴

作者: [马光, MA Guang](#)
作者单位: [浙江大学光华法学院, 浙江杭州, 310008](#)
刊名: [浙江海洋学院学报 \(人文科学版\)](#)
英文刊名: [Journal of Zhejiang Ocean University \(Humane Science\)](#)
年, 卷(期): 2015, 32(2)

引用本文格式: [马光, MA Guang 韩国济州国际自由城市制度建设及对舟山发展模式的借鉴\[期刊论文\]-浙江海洋学院学报 \(人文科学版\) 2015\(2\)](#)