

自贸试验区知识产权海关执法的特殊问题与制度完善

杨 鸿

内容提要:相较于知识产权保护的实体问题,知识产权海关执法对自贸试验区扩大开放等目标的实现影响更直接,一些涉及自贸试验区特性的特殊问题有待解决。自贸试验区本身并非知识产权海关执法的单一适用对象,相关海关执法措施应结合自贸试验区货物的不同状态区别对待。过境、临时仓储、加工出口等不进入境内市场的货物是与自贸试验区特殊功能密切相关的典型类型,且各有其特殊性。因此,一方面,应确保将之纳入海关执法的监管范围;另一方面,对此类特殊货物应区别于一般进出口货物,采取原则上不扣留的特殊知识产权海关措施,并在考虑其各自特点的基础上采取相应措施,在确保知识产权保护与自贸试验区扩大开放两种价值间寻求平衡。我国现行制度中缺乏对自贸试验区特性的考虑,更无对其中特殊状态货物执法的明确规则,应通过修订《知识产权海关保护条例》增加相关特殊措施,使其更加适应自贸试验区的特殊功能与目标。

关键词:自贸试验区 自由贸易港 知识产权海关执法 过境转运 加工出口

杨鸿,同济大学上海国际知识产权学院副教授。

自2013年上海建设我国第一个自由贸易试验区(以下简称“自贸试验区”)至2018年海南自贸试验区建立,我国在建自贸试验区已达12个。2018年10月,习近平总书记作出重要指示,要求不断提高自贸试验区发展水平,形成更多制度创新成果。可见,自贸试验区的制度改革长远而持续,且已进入深入探索阶段。目前各自贸试验区已有制度改革主要集中在促进贸易便利化与开放金融投资两个层面,其中贸易便利化的改革措施又以通关便利等一般海关措施为主,尚未涉及知识产权海关执法这一具有特殊意义的制度。从长远来看,贸易自由与便利化是建设自贸试验区的本义,其主要实现方式仍是海关监管,而知识产权海关执法则是其中关键一环。上海市政府2016年颁布的《关于加强知识产权运用和保护支撑科技创新中心建设的实施意见》(以下简称《上海科创中心实施意见》),专门强调应在上海自贸试验区内“创新并适时推广知识产权海关保护模式”。知识产权海关执法对各自贸试验区均有重要意义,尤其考虑到自由贸易港这一最新探索与边境执法的重要关联,自贸试验区及其中自由贸易港等特殊区域的知识产权海关执法问题亟待解决。

一 问题的提出

知识产权海关执法是指海关以知识产权保护为目的,对进出一国边境且具有侵权嫌疑的货物采取检查、扣留等措施的程序。自贸试验区的知识产权保护以豁免或简化关税等海关执法措施为特色,这与自贸试验区的特殊性直接相关。

(一) 知识产权海关执法对自贸试验区建设的重要性

尽管我国现有自贸试验区功能定位各有侧重,但其目标与特色都包含促进贸易自由与便利化。就知识产权实体法的适用而言,由于自贸试验区仍属我国境内,因此无论从立法还是法理来看,相关法律在其中的适用并无差别,自贸试验区经济功能的特殊性不会带来任何例外。但就知识产权海关执法而言,自贸试验区的特殊性则直接涉及执法方式及效果:首先,自贸试验区改革要求海关措施宽松简化,而加强知识产权保护则要求强化知识产权执法,上述两种对立的导向需要通过相应的制度安排进行协调;其次,对于自贸试验区中重要的业务如加工贸易、临时仓储、过境贸易等,是否应采取知识产权海关措施以及是否需要特殊措施,一直存在争议。

以上两方面问题也体现于我国各自自贸试验区的规划方案中。2015 年国务院颁布的《进一步深化中国(上海)自由贸易试验区改革开放方案》(以下简称《深改方案》)将“一线放开,二线安全高效管住”作为监管制度创新任务中的第一项。知识产权海关执法既属于“二线安全高效管住”的重要措施,又会影响“一线放开”这一重要功能的实现。2017 年国务院又颁布《全面深化中国(上海)自由贸易试验区改革开放方案》(以下简称《全改方案》),再次强调应“深化‘一线放开、二线安全高效管住’改革,强化综合执法”。可见,“一线放开,二线安全高效管住”不仅是各规划方案一以贯之的重点,而且进一步与强化执法挂钩,对自贸试验区内的知识产权海关执法意义重大。

此外,《深改方案》在监管制度创新任务中还专门提及应“开展对外加工贸易”“扩大国际中转集拼业务”。2018 年其他自贸试验区的一系列“深改方案”中,也多次强调上述自贸试验区的重点业务。如天津、广东、福建的自贸试验区“深改方案”都专门提及探索“物流仓储企业”“生产加工企业”的监管改革。在以上各自自贸试验区的建设目标中,加工企业涉及近年引起广泛争议的领域,即定牌加工货物的知识产权海关措施;中转业务及物流仓储,则涉及过境转运货物。从国际层面来看,对此类货物的知识产权海关措施是欧盟自由贸易港区实践以来不断变革且颇具争议的制度。新加坡、加拿大等国在建设自贸试验区时也都专门针对过境货物的知识产权海关措施设置了特殊制度。《上海科创中心实施意见》也指出应在自贸试验区内“探索在货物生产、加工、转运中加强知识产权监管,创新并适时推广知识产权海关保护模式”。

可见,知识产权海关执法关乎自贸试验区中促进贸易便利化与加强知识产权保护两大目标间的平衡,同时也与自贸试验区贸易监管任务中的过境转运和加工等事项有关,在不同层面对自贸试验区建设起到重大作用。

(二) 自贸试验区知识产权海关执法的特殊问题

自贸试验区承载促进贸易便利化及扩大投资金融开放的功能,具有高度特殊性。涉及知识产权海关执法时,上文提及的需要协调的两个对立面尤为凸显:一方面,减少海关措施限制是实现自贸试验区贸易便利化与扩大开放目标的重要手段,例如在最早的上海自贸试验区“总体方案”中,就强调“简化国际中转”手续,^[1]各自贸试验区建设一直坚持的“一线放开”也针对海关手续。作为海关措施中的重要一环,知识产权海关执法理应对此有所体现。另一方面,加强知识产权保护一直是我国的重大战略,也是国际上对我国的重要关注点,对自贸试验区这样的重大国际化实践,知识产权海关执法自然不能松懈。尤其是自贸试验区内货物流通的高度自由化,容易给假冒行业利用监管的简化从事侵权活动提供可趁之机。国际商会在其题为《自贸区的监控:平衡便利与监控以打击在各国自贸区的非法贸易》的报告中指出,假冒者越来越多地通过多个不同地域的自贸试验区进行货物运输或转运,目的无非是掩盖其产品的非法性质。^[2]

如何在确保自贸试验区的贸易便利与开放的同时,防止自贸试验区的宽松监管被用来侵害知识产权,避免自贸试验区成为假冒产品避风港与知识产权保护短板,是自贸试验区知识产权保护的核心问题。对此,不仅需要通过细致的制度设计兼顾两种对立价值的实现与平衡,还需要考虑自贸试验区在海关程序中的特殊定位,结合自贸试验区中过境中转、加工出口等特殊状态的货物进行特殊考量,采取有针对性的特殊措施。

然而,当前我国的知识产权海关执法制度形成于尚无自贸试验区的时期,在自贸试验区的多轮建设中也尚无任何相应改革,因而现有制度不能为解决上述特殊问题提供制度保障。在此背景下,《上海科创中心实施意见》强调应在自贸试验区的货物加工、转运中“探索加强知识产权监管”,“创新并适时推广知识产权海关保护模式”。因此,有必要基于自贸试验区的特殊性,对知识产权海关执法的现有制度进行改革,以更有针对性的执法制度为自贸试验区长远发展与知识产权有效保护提供保障。

二 自贸试验区在知识产权海关执法制度中的法律地位

准确把握自贸试验区货物对应的知识产权海关执法问题的前提在于明确自贸试验区的法律地位。问题的关键在于,自贸试验区或其中货物的海关执法制度是否构成独立于进出口的程序,以及是否需要就此规定专门措施。

(一) 自贸试验区在海关法中的地位

设置“自贸试验区”的法域,通常都在海关法典中对自贸试验区作出规定,如欧盟、新加坡、马来西亚等;而新加坡、马来西亚、美国及韩国还针对自贸试验区进行了专门立法,如马来西亚的《自由贸易区法》、美国的《对外贸易区法》等。欧盟在其《海关法典》第四

[1] 参见《中国(上海)自由贸易试验区总体方案》,第三(一)条。

[2] ICC/BASCAP, *Controlling the zone: Balancing facilitation and control to combat illicit trade in the world's free trade zones*, (France: ICO Publication, 2013), p. 6.

编第三章中也以专章形式规定了“自由区与自由仓库”(大致对应“自贸试验区”的概念)。其他法域则基本都以专门立法形式对自贸试验区相关事项作出规定,但立法内容仍以海关规则为主。这表明自贸试验区涉及的法律问题主要是海关规则。

我国《海关法》并未对“自贸试验区”作出明确界定,但该法及配套法规规定了“保税区”“出口加工区”,它们都属于自贸试验区的核心功能区,也被界定为“海关特殊监管区域”。^[3]

无论采取何种立法方式,各法域的自贸试验区在海关法体系中的定位有一个共同点,即相对于一般进出口而言特性与共性并存。一方面,自贸试验区货物在关税、海关管理等方面不同于进出口货物;另一方面,其与进口等程序一样处于海关监管之下,且可能与后者发生兼容或转换。此外,自贸试验区在海关法中尽管有关税与手续豁免的特殊性,但其中的货物通常仍需归类到进出口或过境这类典型程序进行监管。相关国家立法对自贸试验区的规范也呈现出相同的特点,即一方面,自贸试验区具有与一般进出口程序不同的管理方式与待遇,甚至会在进出口、过境程序之外单独列出;另一方面,自贸试验区的海关程序与进出口、过境等并非互斥,自贸试验区实际上是一个同时包含上述程序在内的区域。

例如,新加坡《海关法》第 3 条第 1 款对出口的界定即包含了将货物运至自贸试验区的情形。该法第 28 条规定,从自贸试验区中将货物运至关境内也属于进口,亦即自贸试验区中也存在可归属于出口或进口程序的货物。^[4] 美国《对外贸易区法》第 81c 条也有类似规定,对外贸易区属于特定区域,区内货物可临时性享有免征进口关税等待遇,但仍受相关海关法规约束,并可转为进口或出口。美国 1982 年“Xerox 案”表明,其对外贸易区中也可包含过境货物。美国最高法院在该案判决中指出,《对外贸易区法》使“过境货物”得以免税,直至“重新出口”。^[5] 欧盟《海关法典》2013 年修订版第 157 条第 3 款规定,自由区中的货物也可适用出口、过境等其他海关程序。而依该法第 159 条的规定,自由区中来自境外的货物可在满足相应条件时在区内转为来料加工或进口货物。此外,该法第 179 条第 3 款还明确规定自贸试验区中包含转船与进口后直接再出口的货物,而后两者适用过境这类典型海关程序。^[6]

综上,国际主流实践并未将涉及自贸试验区的海关程序设置为一种与进出口、过境程序互斥的独立海关程序。原因在于,自贸试验区仅是一种为经济政策而设的特殊区域,有关自贸试验区的立法规定通常仅针对货物在关税与海关手续方面不同于境内的待遇,以及该区域在地理范围上的封闭性。自贸试验区的多功能属性决定了该区域中同时存在即将进出口或程序待定等不同状态的货物,但由于海关措施豁免的局部性与临时性,它们最终仍将适用进出口、过境等海关程序。因此,除关税等部分、临时的豁免措施外,自贸试验

[3] 参见朱秋沉:《特殊区域内知识产权边境侵权规制问题比较研究——兼驳“特殊监管区域处于境内关外”的误解》,《上海海关学院学报》2012 年第 4 期,第 62 页。

[4] Customs Act of Singapore (2015), sec. 3 (1), sec. 28.

[5] Xerox Corp. v. County of Harris, 459 U. S. 145 (1982).

[6] REGULATION (EU) No 952/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code (2013).

区货物仍应受到与进出口、过境等程序对应的海关规则的监管,在很多方面仍处于海关监管体系之中。

(二) 自贸试验区在知识产权海关执法制度中的定位

知识产权海关执法是一种特殊的海关保护制度,一方面它属于海关法体系的一部分并由海关实施;另一方面,它基于知识产权这一完全独立于海关制度的权利,在有些国家甚至被规定于知识产权法中。尽管这增加了其相对于一般海关制度的复杂性,但其仍是海关法监管体系中不可或缺的一部分。

由于自贸试验区的海关监管措施与其货物所处状态有关,因此其在知识产权海关执法制度中的定位也应结合货物最终对应的进出口、过境等不同海关状态,进行兼具针对性和差异性的执法。而对同种海关状态,各国立法采取的措施也有差异。相应地,由于自贸试验区货物在各国知识产权海关执法中的具体定位不同,其对应的执法制度也不同。

例如,新加坡、马来西亚、瑞士、加拿大的知识产权海关措施都未规定于海关法,而是作为边境执法章节规定于知识产权法中。其中,新加坡与马来西亚都规定于《商标法》中,瑞士则规定于《版权法》中。前述各国的海关立法都对自贸试验区作出了专门规定,但其知识产权海关措施均未将自贸试验区单列为适用对象而设置更宽松的特殊监管方式。美国的海关制度虽对自贸试验区有专门立法规定,但其知识产权海关措施仍仅针对进出口货物设置,并将自贸试验区货物视为进出口货物的一部分而未另行对待处理。由上可知,在多数设有自贸试验区的国家,其相关立法并未专门将自贸试验区作为知识产权海关措施的适用对象,而仍是结合自贸试验区中货物所处的进出口、“过境”等状态适用相应的措施。

但在某些区域贸易协定及区域立法中,知识产权海关执法条款往往将自贸试验区作为独立的适用对象予以规定。例如,在美国签订的多数自由贸易协定及欧韩、中韩自由贸易协定中,知识产权海关执法条款都将自贸试验区独立出来,并将进出口、过境等程序并列。欧盟2013年通过的《知识产权海关执法条例》也是如此。但这仅仅是为了强调自贸试验区仍处在知识产权海关监管之中。这种为对自贸试验区加以强调而进行的单独列举,主要是为了排除协定缔约国立法体系不同所可能造成的解释歧义。

综上所述,各国代表性实践是在海关法中对自贸试验区的特殊地位作出规定,但在适用知识产权海关措施时仍以进出口、过境这样的典型海关货物状态为对象。这并不代表自贸试验区脱离了知识产权海关执法的监管。结合自贸试验区在海关法中的地位可知,自贸试验区中的货物仍处于完全的知识产权海关执法监管中,只是可能会基于区域中货物所处的不同海关状态采取有区别的措施。

三 自贸试验区中不同状态货物的知识产权海关执法措施

由于自贸试验区功能具有特殊性,该区域可能同时存在处于不同海关状态的货物,且同一批货物也可能随贸易安排而在不同状态间转化。在欧盟、新加坡等自贸试验区建设成熟发达的法域,知识产权海关执法区分货物的不同状态而对应不同措施,以促进贸易自由。与此同时,自贸试验区中不同状态的货物也不应适用某种单一的所谓自贸试验区知

知识产权海关措施。按各国惯例,自贸试验区中的货物可能对应海关法中的不同货物状态,如进出口、过境、临时仓储、加工出口等。其中,过境、临时仓储、加工出口等与自贸试验区推进的中转集拼、加工贸易业务及促进贸易便利化功能的关系尤为密切,属于自贸试验区对应的典型货物状态。^[7]因此下文以这几种特殊货物状态为主,分析自贸试验区中不同状态货物的知识产权海关执法措施。

(一) 进出口与待定状态货物

对进口货物的知识产权海关执法是该制度最初的基础规则,也是各国最统一且无分歧的实践。因此《与贸易有关的知识产权协定》(TRIPs 协定)在首次将该制度引入多边协定时,便针对享有版权或商标保护的货物进口规定了知识产权海关措施,并将其规定为协定成员的强制义务,而对出口、过境状态货物的海关措施则规定为选择性义务。为加强知识产权保护,一些法域对享有版权或商标权的货物的出口也规定了知识产权海关措施,包括中国。

一般进出口货物并非自贸试验区中最典型的货物类型,与自贸试验区促进中转、加工贸易等功能关联不大。但自贸试验区中仍可能存在进出口货物,尤其是一些暂处于待定状态或临时入境的货物仍可能在将来转换为一般进出口货物。因此,不能因自贸试验区中货物往往不会进口或者说海关管制相对宽松,就认定其中的货物一概无需适用针对一般进出口货物的知识产权海关措施。但此类措施的适用应严格结合自贸试验区货物所处的状态进行。具言之,即使是在自贸试验区中,只要处于进出口状态或待定状态并可转为一般进出口货物的,也应按一般进出口货物适用知识产权海关措施。

(二) 过境^[8]与临时仓储货物

过境货物与临时仓储货物都属于临时入境并将继续运往其他目的国的货物,它们可以充分利用自贸试验区境内关外的特殊功能,因此属于较典型的自贸试验区货物。在欧盟,临时仓储与过境货物传统上同属待定状态货物,适用同一类海关措施,其他法域中也常将临时仓储与过境货物并列视为广义的过境或临时入境货物。具体到对此类货物采取的知识产权海关措施,不同法域间差异巨大,甚至同一法域在不同时期也会发生较大变化。相关措施的代表性实践主要分两大类:一类将其视为与“进口”性质相同的行为,对其无差别地适用知识产权海关措施;另一类则基于此类货物最终不入境的特殊性而给予特殊对待,原则上不干预,仅在证据表明其具有入境可能性时才采取措施。

1. 对相关货物采取与进口货物同等的措施

第一类实践以美国为代表,包括多数与美国签订自贸协定的国家。美国海关法规中

[7] 例如,欧盟关于过境货物的“飞利浦/诺基亚案”中,过境或海关仓储货物并未都存放于自由区;但在美国“A. T. Cross案”“Reebok案”“Ocean Garden案”中,涉案过境或临时仓储货物则都被发现于对外贸易区。

[8] “过境货物”在不同立法或语境中含义不尽相同,最广义而灵活的界定以《关税与贸易总协定》第5条为代表,即不论运输方式是否涉及转船,只要运输起点与终点不在相关国家,则构成对该国的过境。而《京都公约》附件E将广义的过境区分“海关过境”“转船”与“沿海运输”,属中等广义,与“海关仓储”“来料加工”等其他临时入境程序并列。我国《海关法》中则将其进一步区分为“过境、转运和通运货物”,其中的“过境”为狭义。为论述方便,本文采用《京都公约》中相对宽泛灵活的中等广义界定。除另有特别说明,本文中的“过境货物”按《京都公约》中的含义理解,与海关临时仓储并列,但都具有临时入境而最终不入境的特性,大致对应我国《海关法》中的“过境、转运和通运”。

“进口”的含义常被法院作广义解释并涵盖过境情形。早在 1923 年的 *Cunard Steamship* 案中,美国最高法院就指出:“只要进入美国,则不论货物以何种方式进入都属‘进口’,是否越过海关不影响该判断。”^[9] 在 1988 年 *U. S. v. Watches* 案中,佛罗里达南区联邦法院引用上述判决对“进口”的解释进一步强调,判例法一直确认过境货物即使不进入美国市场也属海关法规意义上的“进口”,故仍应受制于海关法规中以保护商标权为目的的“没收”等边境措施。^[10] 而 1979 年 *A. T. Cross* 案、1989 年 *Reebok* 案及 1991 年 *Ocean Garden* 案更是都涉及对外贸易区中的过境或临时仓储货物。这些案件中,纽约南区联邦法院、加州中区联邦法院及第九巡回上诉法院都采用统一标准,即对外贸易区中的货物无论在关税意义上是否属于“进口”,都属于美国商标法意义上的“商业”范畴从而受该法管辖;^[11] 海关有权对此类货物采取措施;^[12] 美国海关法规基于商标侵权而对进口货物采取的边境措施同样适用于对外贸易区中的过境货物。^[13]

采取此类标准的还有多数与美国缔结自贸协定的国家,如韩国等。此类自贸协定由美国主导,故其中的知识产权海关规则通常要求对过境或自贸试验区仓储货物与进口货物适用同等的海关措施,从而将美国标准扩展到相关缔约国。

2. 对相关货物采取有差别、受限制的措施

第二类实践以欧盟为代表,还包括新加坡、马来西亚、加拿大、瑞士、中国香港等国家和地区。欧盟部分成员国在早期曾多次采取类似美国的实践,直至 2011 年,欧盟法院通过“飞利浦/诺基亚案”(以下简称“诺基亚案”)确立了不得无条件对过境或海关仓储货物采取扣留措施的原则。该案同时涉及过境与海关仓储两类都不进入欧盟市场的货物。欧盟法院在判决中指明,对于涉嫌侵权的过境或海关仓储货物,若能证明存在将其投放欧盟市场的意图则可认定其侵权;而海关也需在有迹象怀疑可能存在上述情形时才能采取扣留措施,这种迹象包括未做海关申报、制造商信息缺失、不与海关合作等。^[14] 至此,欧盟法院正式废除了之前成员国无条件对过境或临时仓储货物进行知识产权海关执法的做法,明确了“可能进入欧盟市场”这一启动措施的限制条件。值得注意的是,2015 年修订的欧盟《协调成员国商标法指令》又对上述规则进行了局部调整。该指令第 10 条第 4 款为商标权人新增了一项权利,以控制不属于进口但将货物带入欧盟境内的行为。^[15] 这正是外部过境、海关仓储等临时入境的情形。但根据上述条款,该权利仍受限于一项例外,即若申报人能证明欧盟权利人在目的国对该商品没有商标权,则欧盟权利人丧失上述权利。该修订在一定范围内放宽了“诺基亚案”对过境货物采取海关措施的限制,将原本由海关或权利人承担的证明责任转移到了货物申报人。但只要申报人能证明欧盟权利人在

[9] *Cunard Steamship Co. v. Mellon*, 262 U. S. 100 (1923).

[10] *U. S. v. Watches, Watch Parts, Calculators & Misc. Parts*, 692 F. Supp. 1317 (S. D. Fla. 1988).

[11] *A. T. Cross Co. v. Sunil Trading Corp.*, 467 F. Supp. 47 (S. D. N. Y. 1979).

[12] *Reebok Int'l LTD v. American Sales Corp.*, 11 USPQ. 2d 1229 (C. D. Cal. 1989).

[13] *Ocean Garden, Inc v. Marktrade Co., Inc.*, 953 F. 2d 500 (9th Cir. 1991).

[14] Judgment of the Court of Justice of European Union, Joined Cases C446/09 and C495/09 (2011), para. 78.

[15] DIRECTIVE (EU) 2015/2436 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 December 2015 to approximate the laws of the Member States relating to trade marks, 2013.

目的国并无商标权,货物仍可免于措施;故该调整仍保留了对临时入境货物执行海关措施的谨慎和限制立场,且其仅适用于商标领域,并未改变“诺基亚案”规则对其他类型知识产权海关措施的适用。

新加坡商标法和版权法分别在第十章与第五章专门规定了知识产权海关措施,且对过境货物^[16]设置了基本一致的规则。一方面,海关有权检查其合理怀疑的任何货物,包括过境货物;另一方面,对于扣留措施,无论依申请还是依职权都不得将其适用于过境货物,除非货物运至在新加坡境内有商业或物理存在的相关方。^[17] 马来西亚商标法也以类似方式专章规定了知识产权海关措施,明确扣留等海关措施不适用于过境货物。^[18] 加拿大 2014 年颁布的《反假冒产品法》也采取了类似处理。根据其知识产权海关规则,版权与商标涉及的知识产权海关措施都不得适用于过境(包括转船)加拿大的产品。^[19] 此外,中国香港地区《版权条例》与《商品说明条例》针对涉嫌版权或商标侵权货物的海关措施,也都明确排除对过境货物的适用。

瑞士涉及过境货物的海关措施则经历了较复杂的演变过程。瑞士商标法和版权法中的知识产权海关措施都曾将过境货物规定为适用对象,但其 2013 年对两法进行修订后,在相关条款中将“过境货物”从海关措施的适用对象中删除。同时,其商标法仍规定商标权内容包括控制相关商品过境的行为,在实体上仍赋予了瑞士权利人对过境货物的控制权。采取这种方式的国家很少见,相应地,该条款也受到瑞士学界的批评,认为其过度扩大了商标权人的权利。^[20] 此外,瑞士专利法第 8 条也规定专利权内容包括控制专利产品的过境行为,但其同时也规定了一项类似于前述 2015 年欧盟《协调成员国商标法指令》中规定的例外限制,即该权利的前提是权利人在目的国也享有同等权利。由此可见,该法对过境货物在保留采取知识产权海关执法措施的同时,也采取了限制适用的态度。

从国际层面来看,各国对于过境与临时仓储货物的知识产权海关执法措施存在较大分歧。但不难发现,除美国及由其主导的协定缔约国以外,不少国家都考虑到前述货物最终不入境的特殊性,对其采取相对宽松的措施。并且,新加坡、马来西亚、加拿大、中国香港等国家和地区对专利产品都未规定海关措施。这些都表明,过境与临时仓储货物并不入境的特殊性对知识产权海关执法措施有重要影响。基于此,并考虑到知识产权地域性与各国保护的独立性,不少建设有自贸试验区的国家或地区都对此类货物的知识产权海关措施附加限制,以避免过于强势的海关执法阻碍贸易自由。

(三) 加工出口货物

自贸试验区中另一类典型货物是加工出口货物。在国际上,加工货物往往涉及来料加工程序,即从他国临时进口相关原材料,加工后成品复出口至境外。在我国实践中,有

[16] 新加坡相关立法对过境货物采取了较广义的解释,无论货物是否在新加坡登陆或转船,只要最终目的是境外,都属于过境,因此该定义下的过境货物可能包含狭义过境含义以外的临时仓储货物。马来西亚《商标法》也有类似规定。

[17] Trade Marks Act of Singapore (2014), sec. 82, sec. 93A; Copyright Act of Singapore (2015), sec. 140B, sec. 140LA.

[18] Trade Marks Act 1976 of Malaysia (2006), sec. 70 D.

[19] Combating Counterfeit Products Act of Canada (2014), sec. 44.01, sec. 51.03.

[20] Swiss Group, Question Q230 Report of Infringement of Trademarks by Goods in Transit (2012).

一種引起爭議的出口類型,即涉外定牌加工。定牌加工由境外委託方委託我國企業在境內生產並貼附其在境外可能合法持有的商標,其後產品完全出口至委託方所在國。加工出口貨物與過境貨物有相似之處,即最終不入境;但也有不同點,即其在境內發生了生產行為而非單純的運輸中轉。

對於來料加工而言,歐盟海關法傳統上將其規定在“待定狀態”^[21]中,與過境、海關倉儲等貨物狀態並列。在“諾基亞案”中,歐盟法院在分析過境與海關倉儲貨物時也明確指出,“待定狀態”貨物不會進入歐盟境內市場。該案相關標準針對的是所有“待定狀態”下的貨物。^[22]因此可以推知,在歐盟,來料加工等最終不入境的加工出口貨物在適用海關措施時與過境貨物屬同一性質,原則上不會被採取扣留等知識產權海關措施。當然,在美國及與之類似的對過境貨物無條件適用海關措施的国家,加工出口貨物必然與過境貨物一樣無條件地成為海關措施的適用對象。

特別是就定牌加工而言,雖然在國際層面相關實踐與案例較為鮮見,但在我國卻是長期發展的產業。我國曾因此產生大量商標侵權案件且裁判標準長期存在分歧。早期在加工方對商標在目的國的合法性盡到基本審查義務的情況下,法院對其是否侵權的肯定和否定判決均有實踐。2014年,最高人民法院在“亞環鎖業案”^[23]中明確指出產品不在我國市場銷售,亦即不會在我國領域內發揮商標識別功能,受託加工方貼附標志的行為不是商標意義上的使用。這基本確立了我國司法對定牌加工原則上認定為不侵權的態度。但此後,江蘇高級人民法院在其審理的“東風案”^[24]中判決認定,在涉及境外惡意搶注時,加工方有更高的注意義務,若其主觀上有過錯並造成實質性損害,定牌加工仍應認定為侵權。浙江高級人民法院在“亞環鎖業案”後的另一案件中採用了類似的認定思路。^[25]然而,2018年,最高人民法院提審並改判了“東風案”,認為加工方已履行審慎適當的注意義務並最終認定其不侵權。^[26]這一方面宣示了對於定牌加工是否侵權的認定應採取較低的注意義務標準,另一方面則強調了各國商標保護所具有的地域性與獨立性。

目前定牌加工的商標侵權問題在我國司法實踐中已形成較確定的標準,但需要注意的是,上述標準的直接效力僅限於司法機關,而我國海關與法院系統各自獨立且標準並不統一。各地海關以往傾向於認定其侵權,甚至在最高人民法院對海關總署復函表示傾向於認定不侵權之後,仍堅持自己的標準,從而導致該領域的海關執法與司法裁判出現衝突。^[27]儘管海關可能調整其立場,但這種差異目前仍缺乏明確的協調規則。

綜上,加工出口貨物本質上通常可被視為與過境貨物具有相似性,其對應的知識產權

[21] 歐盟 2008 年對《海關法典》進行了修訂,取消了“待定狀態”的措辭,改為“特殊狀態”,但其法律特性及包含的具體類型沒有發生實質性改變。另外,2013 年修訂的歐盟《知識產權海關條例》仍沿用 1992 年《海關法典》中“待定狀態”這一術語。

[22] Judgment of the Court of Justice of European Union, Joined Cases C 446/09 and C 495/09 (2011), para. 56.

[23] 《最高人民法院民事判決書》(2014)民提字第 38 號。

[24] 《江蘇省高級人民法院民事判決書》(2015)蘇知民終字第 00036 號。

[25] 《浙江省高級人民法院民事判決書》(2016)浙民再字第 121 號。

[26] 《最高人民法院民事判決書》(2016)民再字第 339 號。

[27] 參見王蓬峰:《海關應慎重認定涉外定牌加工貨物的商標侵權——基於對近年〈中國海關知識產權保護狀況〉的分析》,《知識產權》2015 年第 1 期,第 32-33 頁。

海关执法措施也可参考过境货物设计,但较之过境货物,加工出口货物更具复杂性,尤其在我国,司法裁判与海关执法间的分歧与不确定性相对更大。

四 自贸试验区海关执法制度的不足与完善

(一) 自贸试验区知识产权海关执法制度的现状与不足

我国知识产权海关执法的依据主要有 2017 年修订的《海关法》及 2010 年修订的《知识产权海关保护条例》(以下简称《条例》)。《海关法》第 44 条规定,海关“对与进出口货物有关的知识产权实施保护”;第 91 条规定,“进出口”货物侵犯知识产权的,“由海关依法没收侵权货物”。此外,《条例》还进一步设置了专门程序,确认知识产权海关保护的实施范围涵盖与进出口货物有关并受中国法律法规保护的商标权、著作权和专利权等知识产权,并规定了海关依申请和依职权可采取扣留等海关措施,以及海关的一般性监管措施等事项。

但上述制度的建立与修订均在自贸试验区战略实施之前,缺乏针对自贸试验区开放与便利化特性的考虑。此外,现有制度中的模糊之处也不利于自贸试验区功能的充分发挥,主要表现在以下两方面。

第一,知识产权海关措施的适用对象不明确,且未涵盖与自贸试验区密切相关的特殊状态货物。根据《海关法》第 100 条,“海关监管货物”不限于“进出口货物”,还包括“过境、转运、通运货物”(对应本文界定的“过境货物”)和“保税货物”,它们都是特殊状态下的货物,与一般的“进出口货物”并列构成“进出境货物”。其中,过境货物涉及自贸试验区力推的转口贸易与中转集拼业务,“保税货物”包括“储存、加工、装配后复运出境的货物”,正对应自贸试验区的临时仓储、加工出口等特色功能。但《条例》作为专门的知识产权海关执法制度,只针对“进出口货物”,完全未涉及以上两类货物。基于海关执法的应有之义,自贸试验区绝非“法外之地”,不应仅因其具有特殊监管区域的特性就成为知识产权海关执法的模糊地带。否则,自贸试验区会沦为知识产权侵权的庇护所和温床,产生吸引侵权的“洼地效应”。

此外,《条例》的现有规定也与《海关法》缺乏协调,致使知识产权海关措施的适用对象模糊甚至出现冲突性解释。根据《海关法》第 44 条,知识产权海关保护的對象是“进出境货物”(含“进出口”“保税”“过境、转运、通运”等货物)。但《条例》第 2 条、第 12 条将海关执法措施的适用对象限于进出口货物,对与自贸试验区密切相关的过境与保税货物并未设置专门的监管制度与具体措施,因而未能充分实现《海关法》的框架性规定。从实践来看,有统计指出,由于缺乏具体规则,我国海关从来没有在特殊区域实施知识产权海关保护的执法实践。^[28]这也进一步表明,由于《条例》没有对过境与保税货物的海关执法措施作出明确规定,现实中对此类货物的知识产权海关执法难以操作。

[28] 参见朱秋沅:《特殊区域内知识产权边境侵权规制问题比较研究——兼驳“特殊监管区域处于境内关外”的误解》,《上海海关学院学报》2012 年第 4 期,第 69 页。

第二,知识产权海关措施的适用方式单一,无法体现自贸试验区特殊状态货物的法律特性,因而无法对这类货物采取有区别的执法措施。一方面,《条例》未包含过境、临时仓储、加工出口等特殊状态货物;另一方面,即使根据《海关法》的规定,将知识产权海关保护措施直接适用于上述特殊货物,仍会存在另一种问题,即只能对其无差别地适用对待进出口货物的措施。而过境、临时仓储及加工出口货物极具特殊性,其对应的知识产权海关措施也应有所区别。前文已述,欧盟、新加坡、加拿大等自贸试验区建设发达的法域对临时入境的特殊货物在原则上均不采取知识产权海关措施。有学者在评价美国对过境货物无差别地采取海关措施时也指出,这一做法可能“存在违背知识产权地域性原则的嫌疑”,“影响贸易自由的实现”,并导致外国货物运营商担心自贸试验区内执法太过严苛而改变路线。^[29]

总之,一方面过境、临时仓储、加工出口等特殊货物不应彻底脱离知识产权海关执法;另一方面,考虑上述货物最终不入境的特性,兼及自贸试验区扩大开放与促进贸易便利化的目标,对其实施的海关执法措施应采取特殊的方式,与一般进出口货物有所区别。然而,现有制度无法充分体现上述特殊考量,更无相应的具体特殊措施。

(二) 自贸试验区知识产权海关执法制度的完善建议

1. 自贸试验区知识产权海关执法的立法模式与总体监管原则

(1) 立法模式

从国际层面来看,虽然不少法域都有专门的自贸试验区立法,但其中就知识产权问题作出针对性规定的则极为鲜见。绝大多数仍是通过知识产权法律法规处理问题。进一步来看,多数设有自贸试验区的法域只是针对与自贸试验区密切相关的特殊货物设定相应的规则。从前文可知,自贸试验区只是具有特殊功能的区域,海关措施最终指向的是区域中不同状态的货物而非区域本身,不应将自贸试验区整体作为不加区分的对象而无差别地适用单一措施。尤其区域中货物状态具有多元性与复杂性,需要基于货物状态相应适用不同措施。就这一点而言,这一立法模式较为合理。

因此,我国自贸试验区相关制度的完善,也应基于自贸试验区中典型货物所处的状态而进行。《条例》已经提供了这样的制度基础,应在此基础上对具体规定进行修订,为自贸试验区中典型的特殊状态货物增设有针对性的海关措施。

(2) 总体监管原则

自贸试验区及其中的货物既应受到知识产权海关执法制度的监管,又应采取特殊的监管方式。具体而言,相关制度的总体框架应体现“一般与特殊并举”的监管原则。“一般”是指,自贸试验区中的所有货物都应处于知识产权海关执法的监管范围,主要体现为海关检查权的完整覆盖。海关应有权在特定条件下对自贸试验区中的所有货物进行检查以确定其是否有侵犯知识产权的情形或风险。“特殊”则是指对体现自贸试验区特殊功能的、处于特殊状态的货物采取有别于一般进出口货物的特殊措施,主要表现为对最终不入境的货物原则上不采取扣留、没收等强制性措施,仅在特殊条件下采取此类措施。将“一般”与“特殊”相结合作为自贸试验区监管的指导性原则具有重要意义:知识产权海关

[29] 参见王迁:《上海自贸区转运货物的知识产权边境执法问题研究》,《东方法学》2015年第4期,第44-45页。

执法是对贸易便利化与知识产权保护影响重大的措施,在避免放弃监管的同时,若没有针对自贸试验区所做的特别安排,必然难以在自贸试验区的开放目标与知识产权的有力保护之间维持平衡。

相应地,《条例》的总则部分应做如下修订:第一,在《条例》第 2 条界定的“知识产权海关保护”中,应在“进出口货物”之外明确添加“过境、转运、通运货物”及“保税货物”(可涵盖“临时仓储”“来料加工出口”等货物),使其成为知识产权海关执法的对象。第二,应增加如下规定,即保税区等海关特殊监管区域中的货物应接受海关为知识产权保护目的而进行的检查,并依其所处状态具体规定适用相关措施。这样既可明确自贸试验区中的所有货物仍处于海关监管中,其中特殊状态的货物也可对应特殊措施。

此外,作为海关监管的框架性立法,《海关法》中的海关程序也需与以上立法模式和监管原则的改革相配套。第一,《海关法》应针对自贸试验区做出规定,并应明确自贸试验区中仅保税区或自由贸易港这类核心贸易功能区域才可视为海关特殊监管区域,而仅承担金融、投资开放功能的其他区域仍属一般海关监管区域。第二,应对现有的货物海关程序进一步细分,将体现自贸试验区功能的典型货物状态独立出来。目前,《海关法》中的已对货物的“过境、转运、通运”等状态作出了单独规定,但对于处于临时仓储、加工出口、待定等状态的货物则无独立规定,而是较含混地包含在“保税货物”中。因此,应当在“保税货物”基础上增加独立的“临时仓储货物”“加工出口货物”和“待定货物”,以便在知识产权海关执法制度中有针对性地分别设置相应特殊措施。

2. 自贸试验区特殊状态货物的知识产权海关执法措施之完善

就完善相关具体措施而言,主要应在《条例》中针对自贸试验区中的特殊状态货物增设特殊措施。这类突出体现自贸试验区功能的货物包括过境货物、临时仓储货物与加工出口货物。前述货物与境内的关联度及在自贸试验区的停留状态各不相同,因此应结合各自特性分别规定不同的措施。

(1) 过境货物

知识产权的地域性原则决定了我国知识产权的保护范围限于我国境内。结合前文可知,过境货物并不进入国内市场,通常不会侵犯权利人在我国的知识产权。若对此类货物无条件地采取与进口货物同等的知识产权海关措施,势必影响那些在出口国和目的国均为合法的自由贸易,尤其会损害自贸试验区放松监管、扩大开放目标的实现。但也应注意到,可能存在实际准备入境的侵权货物被伪装成过境货物的情形。故此,对过境货物也不可彻底放弃监管,否则会给伪装成过境货物的侵权货物留有可乘之机,使自贸试验区成为侵权货物的聚集地。

因此,对过境货物的知识产权海关措施应区别于一般进出口货物。具体来说,一方面,应确保过境货物处于海关检查权的监管体系之中;另一方面,检查应仅限于排除其入境侵权可能性之所需,除有证据表明存在上述的可能性外,原则上不采取扣留等措施。从前述国际实践可知,在欧盟、新加坡、马来西亚、加拿大这样重要的贸易中转国,相关制度都是在将过境货物纳入监管的同时,对扣留等强制措施适用附加严格限制条件。其中,欧盟法院的相关规则较为细致且更具可操作性。有学者也明确提出对该问题“最佳方式

在于借鉴欧盟国家的做法”^[30]

相应地,《海关法》与《条例》应针对过境货物增设特殊措施。第一,《海关法》应针对过境货物设立独立而特殊的申报程序,使其在申报制度中区别于一般进出口货物。第二,海关对过境货物应有检查权,但应比一般进出口货物有更严格的条件限制,仅在以下条件同时具备时,海关为确认相关情形之所需方可对过境货物进行检查:一是有合理理由怀疑该批货物有实际最终入境的风险,包括有显示此类意图的证据线索,或其登记的最终目的国、收货人等信息模糊、矛盾;二是该批货物若在我国知识产权法律适用范围内则可能构成侵权。若经上述检查不存在相关情形,则不对过境货物采取扣留、没收等措施。只有同时满足以下例外条件,海关方可采取扣留措施:一是有初步证据表明过境货物有入境风险,例如申报的目的国或收货人信息缺失或有瑕疵,持有人针对该批货物与在境内有住所或经营行为的主体进行接洽,或存在申报欺诈行为;二是有初步证据表明若该过境货物进入我国境内市场,则会侵犯在我国受保护的知识产权。需要强调的是,由于扣留是强度较大的海关执法措施,其前提标准应是存在相关“初步证据”,从而区别于行使检查权时的“合理怀疑”标准。此外,对于没收、销毁这类强度最大的执法措施,应设置相较于扣留更为严格的标准,即在经海关调查后,有充分证据证明过境货物存在实际入境意图且侵犯我国相关知识产权时,才可采取。

(2) 定牌加工出口货物

加工出口可分为不同类型,其中来料加工与定牌加工属较典型的两类;前者在各国自贸试验区较常见,后者则在我国尤为突出且仍可能在自贸试验区内进一步发展。来料加工涉及由境外临时进口材料或组件,在境内加工成成品后再全部出口的情形,定牌加工则不涉及材料的临时进口,而直接根据境外委托人的定制加工生产后出口。无论上述哪类,均属在境内有生产加工行为但最终不进入境内市场的货物,因此在本质上与过境货物有相似性。例如,欧盟海关法就将来料加工与过境货物一并列为“待定货物”。尤其是定牌加工,由于其有明确的境外委托方,加工方仅受托从事部分的生产加工环节,因此与一般出口区别开来。但此类行为毕竟利用了境内生产条件并在境内发生了生产加工行为,因此也不同于单纯从事中转运输活动的过境行为。尤其需要强调的是,生产行为在我国商标法、版权法和专利法上的法律效果完全不同。因此,我国对此类货物应规定专门的知识产权海关措施,既比一般出口货物留有更多余地,又比针对过境货物的相关措施相对严格,且需根据不同类型的知识产权区别对待。

采取上述做法有两项重要前提。第一,特殊措施应仅针对定牌加工。我国知识产权海关执法一直对出口货物与进口货物采取相同措施,而来料加工若不涉及在境外有合法知识产权的定作方,本质上仍属普通出口,对其仍应采取与进口同等的措施,以避免对海关执法标准带来过于剧烈的变化冲击。而对于定牌加工,前文已述,最高人民法院多次明确其未在境内“使用”商标,在加工方履行适当注意义务时不构成商标侵权。2013年修订的《商标法》强调“商标的使用”是“用于识别商品来源的行为”,也印证了这一点。在立

[30] 王迁:《上海自贸区转运货物的知识产权边境执法问题研究》,《东方法学》2015年第4期,第45页。

法与司法都有明确认定的情况下,对定牌加工出口货物应规定在符合特定条件的前提下不适用知识产权海关措施。第二,对定牌加工货物的特殊措施应限于商标领域。相关立法与判决对定牌加工不侵权的认定都仅针对商标,其原因在于只有商标法才将以发挥识别作用作为界定“使用”的前提,而版权、专利等其他知识产权立法都没有类似要件。以专利为例,只要存在为生产经营目的而进行的生产,就进入专利权的控制范围。所以,定牌加工产品出口时若涉及专利、版权侵权嫌疑,则仍应采取相关措施。

综上,应对加工出口货物增设以下特殊规则,明确相关措施的适用条件与限制。第一,应在《海关法》或《条例》中新增对“定牌加工货物”的界定,结合已有司法标准,明确其概念特征,即仅受境外委托而加工生产,所有成品全部出口,委托方在出口目的国对产品标识有合法权利,加工方对委托方合法权利已进行基本审查。第二,对加工出口采取检查权统一、特定出口类型免于强制措施的方式。一方面海关对加工出口应具有与一般出口同等的无条件检查权;另一方面,涉及商标的定牌加工出口货物应免于扣留、没收等强制措施,但对此应由被检查方主张并提供初步证据。此类证据应证明出口货物符合上述定牌加工概念中的特征要素,尤其应能证明相关货物在最终目的国合法(符合基本的形式要件即可),且加工方对上述合法性进行了合理审查。第三,若被检查方无法提供上述证据,则海关在取得货物侵权的初步证据后即可对其采取扣留等强制措施。第四,即使是定牌加工货物,若其涉嫌商标以外的其他知识产权侵权,仍不应适用前述豁免强制措施的特殊规则。

(3) 临时仓储货物

本文讨论的临时仓储货物即由境外在我国过境,同时在我国自贸试验区仓库中临时储存后复运出境的货物。在欧盟,它由于最终不入境的特性而属于与过境同样性质的货物类型。但与过境货物相比,它毕竟存在境内的仓储行为,或者说实质利用了境内的物质条件从而与境内产生了更紧密的关联,超越了单纯的过境转运。当然,它仅经过临时仓储,并未涉及境内的生产加工,故与加工出口也有不同。因此就与我国自贸试验区相关的知识产权海关执法而言,此类货物一方面有最终不入境的特殊性,从而与过境与定牌加工出口一样需要特殊的海关执法措施;另一方面又不同于过境或加工出口货物,需要适应其自身特点的措施。

考虑上述特点,对临时仓储货物应增设专门的特殊规则,其相较于过境货物应更严格,相比定牌加工出口货物则应更宽松。第一,应在《海关法》“保税货物”概念的基础上专门界定“临时仓储”,明确其来源于境外运输、储存于特殊监管的保税仓库且将复运出境的特征。第二,应对临时仓储货物设置专门的申报程序,使其像过境货物一样在申报时即可对接特殊的知识产权海关监管制度。第三,海关对该类货物应具有与一般进出口货物同等的检查权,即在发现侵权嫌疑后即可为知识产权保护的目的进行检查。第四,对于扣留、没收等强制措施的适用,应将涉嫌侵犯商标权与侵犯其他知识产权的情形区分开来。涉嫌侵犯境内商标权的情形作为例外,适用前述过境货物的豁免规则,即除非有初步证据证明货物将进入我国境内,否则不适用扣留等强制措施;而对于涉嫌侵犯版权、专利等其他知识产权的情形,则不做特别规定,适用与一般进出口货物同等的措施。与商标不同,版权和专利权在各国的权利主体通常具有同一性(同一作品或发明通常有同一来源的原始作者或权利人),这样处理也可避免我国自贸试验区仓库成为侵权货物的庇护地,防止在境外

也同样侵犯我国权利人知识产权的货物借助自贸试验区的仓储便利仍在其他国家销售。

需要强调的是,对出口及专利这两类货物的知识产权海关执法,国际上向来存在不同实践与争议。两者都属于超出 TRIPs 协定义义务的标准,有些国家主动对出口货物适用知识产权海关措施,如欧盟、美国、新加坡、瑞士、加拿大等,而马来西亚等国则不对出口货物适用知识产权海关措施。此外,新加坡、马来西亚、加拿大等国对专利产品的各贸易环节都不适用知识产权海关措施。我国知识产权海关措施则对以上两类货物都适用。这一做法有利于我国知识产权保护的國際形象,但也超出了多边国际义务,可能不必要地加大了海关执法负担,可谓正负效应兼具。

最后,同样重要的是,由于以上对过境、临时仓储等特殊货物的特殊规则为确保自贸试验区的扩大开放功能而设计了相对宽松的措施,作为平衡,还应通过强化跨国海关合作来避免对可能隐藏的侵权货物打击力度不足,防止宽松措施被不当利用。相应地,《条例》可增设与境外海关的合作条款,规定境外海关与我国海关的合作机制及其法律效力,例如规定若目的国海关提供初步证据表明相关过境、临时仓储或定牌加工出口货物涉嫌在目的国的侵权,并请求我国海关采取措施,则我国海关可对其采取扣留等强制措施。

[本文为作者主持的2014年度国家社会科学基金青年项目“自贸区的知识产权边境保护制度研究”(14CFX076)的研究成果。]

[Abstract] Compared with substantive issues of IP protection, IP customs enforcement has more direct impact on the expansion of openness and the realization of other goals of pilot FTZs. Meanwhile it is also faced with some special problems that involve the special characteristics of pilot FTZs. Goods in pilot FTZs are subject to different procedures and consequently have different statuses. The relevant customs measures should be applied in a manner that distinguishes different statuses of goods. Goods in transit, in temporary storage and under export procession are some of the typical examples of different statuses of goods closely related to special functions of pilot FTZs. On the one hand, we should make sure that they are covered by customs enforcement, while on the other hand, goods with special statuses should be distinguished from ordinary imports and exports, and exempted from such compulsory measures as detention. Only through such special measures can we achieve a balance between IP protection and promotion of openness in pilot FTZs. China's existing legal system lacks consideration of the special characteristics of pilot FTZs, as well as detailed rules on customs enforcement relating to goods with special status. The relevant customs regulations on IP protection should be modified to include the above-mentioned special measures, so as to enable them to better adapt to the special functions and goals of pilot FTZs.

(责任编辑:郑佳)