

2018年主题出版重点出版物
“十三五”国家重点出版物出版规划项目

国际视野下的中国对外开放丛书
张燕生 主编

从出口加工区到 自由贸易港

张建平 等著

The logo for SPM (Southern Publishing Media) is located in the bottom right corner. It consists of the letters 'SPM' in a bold, sans-serif font, with the 'S' and 'P' in red and the 'M' in blue.

南方出版传媒
广东经济出版社



张建平

研究员，博导。现任商务部研究院学术委员会副主任、区域经济研究中心主任、西亚非洲所所长，商务部“一带一路”专家委员会成员。北京大学环境科学学士、生态学硕士，中国社会科学院投资经济学博士，国家信息中心博士后。现兼任中国社会经济系统分析研究会副理事长，太平洋经济合作委员会中国委员，中国人民外交学会和中国国际交流协会常务理事，中国贸促会专家委员会委员，央视、凤凰卫视、中国国际电视台、央广财经、中国国际广播电台财经评论员。主要研究国际经济、国际区域合作与中国对外投资。曾主持60多项课题，为联合国、世界银行等国际机构提供咨询和开展研究30多次。2012年就APEC议程为俄罗斯副总理苏瓦洛夫提供咨询。2015年在国务院新闻办宣讲“一带一路”。2016年参与国家四部委绿色“一带一路”文件撰写。2017年担任国务院新闻办厦门金砖峰会媒体吹风会发言人。多次在ICTSD、CSIS、Adam Smith、ADB等国际智库发表演讲。发表论文百余篇，专著4部。获部级科研成果三等奖6项，曾连续三年获中国宏观经济研究院优秀科研成果一等奖。

2018年主题出版重点出版物
“十三五”国家重点出版物出版规划项目

国际视野下的中国对外开放丛书
张燕生 主编

从出口加工区到 自由贸易港

张建平 等著

SPM
南方出版传媒
广东人民出版社
· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

从出口加工区到自由贸易港/ 张建平等著. —广州: 广东经济出版社, 2019. 4

(国际视野下的中国对外开放)

ISBN 978 - 7 - 5454 - 6707 - 9

I. ①从… II. ①张… III. ①出口加工区 - 研究 - 中国 ②自由贸易区 - 研究 - 中国 IV. ①F752

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 073571 号

出版人: 李 鹏

责任编辑: 刘亚平 梁雪莹 赵巧叶

责任技编: 许伟斌

从出口加工区到自由贸易港

Cong Chukou Jiagongqu Dao Ziyou Maoyigang

| | |
|------|---|
| 出版发行 | 广东经济出版社 (广州市环市东路水荫路 11 号 11 ~ 12 楼) |
| 经销 | 全国新华书店 |
| 印刷 | 广东鹏腾宇文化创新有限公司 (广东省珠海市高新区科技九路 88 号七号厂房) |
| 开本 | 787 毫米 × 1092 毫米 1/16 |
| 印张 | 14 |
| 字数 | 229 000 字 |
| 版次 | 2019 年 4 月第 1 版 |
| 印次 | 2019 年 4 月第 1 次 |
| 书号 | ISBN 978 - 7 - 5454 - 6707 - 9 |
| 定价 | 48.00 元 |

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。

发行部地址: 广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼

电话: (020) 37601950 邮政编码: 510075

邮购地址: 广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼

电话: (020) 37601980 营销网址: <http://www.gebook.com>

广东经济出版社新浪官方微博: <http://e.weibo.com/gebook>

广东经济出版社常年法律顾问: 胡志海律师

· 版权所有 翻印必究 ·

前 言

2017年10月18日，中国共产党第十九次全国代表大会在北京召开，习近平总书记代表第十八届中央委员会向大会作报告。中共十九大报告涉及“新时代”中国经济社会发展建设的诸多重要议题，其中关键之一便是要求推动形成“全面开放新格局”。报告中明确指出，“中国开放的大门不会关闭，只会越开越大……形成陆海内外联动、东西双向互济的开放格局”。在中国特色社会主义新时代，对外开放仍然是我国重要的发展战略。

一、全球化发展与中国融入世界

全球化作为当今世界的主要发展趋势，人们对它并不陌生。“全球化”的概念起源于西方。人们习惯将全球化的开端归结于15世纪西欧的“地理大发现”。正是哥伦布的大发现开启了全球化的历史发展进程，世界开始进入所谓的全球化1.0版。从某种意义上讲，全球化1.0版意味着全球各个相对独立的地区开始进行各种各样的交流。而后，随着科学技术与生产力的快速发展，全球化开始由原来松散的联系整合成一个“美欧跨大西洋共治”的全球化2.0版。“二战”之后，世界秩序重新洗牌，在经历了美苏冷战之后，借助互联网信息技术的快速发展，全球化3.0版迅速崛起，全球开始真正成为一个“地球村”，并逐步将世界塑造成我们今天所熟悉的模样。

在全球化3.0版快速崛起并席卷全球的浪潮中，中国正是借助这一春风，顺势而为，进而创造了“中国经济增长奇迹”。1978年12月，中共十一届三中全会召开，标志着中国正式迈进改革开放的新时代。自那时起，对外开放一直是中国坚定奉行的对外政策。中国不断地以积极的姿态更快、更好地融

入世界。

或许很多人会据此得出结论：正是全球化进程让今天的中国重新走上崛起之路。事实上，在长期的主流叙事语境中，中国一直被视为全球化进程的被动接受者与被动参与者。清朝的闭关锁国政策切断了中国与世界之间的官方联系，让中国逐步远离日益加快的全球化进程，以致错失了快速发展的机遇。历史的“大分流”让东西方开始走向不同的道路。继完全错过世界第一、二次工业革命进程之后，由于复杂的历史原因，在美苏冷战的背景下，中国又长期遭受以美国为首的西方国家的围堵和封锁。直到20世纪70年代，中国才开始真正走向世界，真正投身于全球化的浪潮之中。这是很多人都熟知的一段历史。乍一看，“全球化成就当代中国辉煌”的结论似乎已然成立。

事实上，中国与全球化之间的联系一直很密切，中国也未曾真正与世界断开过联系。并非全球化让中国萌生了融入世界的念头，抑或是逼迫中国融入世界大市场。早在全球化1.0版时代，中国在全球化启动过程中就已经发挥着重要的作用，是推进全球化进程深化的重要动力来源。明代前期“郑和七下西洋”的故事为每一个中国人所熟知。这一段历史告诉我们，当时的中国就已经积极对外联系，并与世界存在密切的往来。若将历史继续往前追溯，目前在国际社会广受关注的“一带一路”倡议，事实上便是源于西汉时期开辟的“丝绸之路”（包括海上丝绸之路和陆上丝绸之路）。无数古代中国对外交流的历史事实告诉我们，早在全球化1.0版诞生之前，中国就已经在区域交流方面做出过巨大的贡献，并积极力促不同的国家和地区开展友好交往。而西方“地理大发现”的重要动力之一，便是西欧国家羡慕并积极寻找东方的财富。在大航海时代，恰恰由于中国的存在，全球化1.0版才得以快速发展。舒尔茨（William L.Schurz）在其著作《马尼拉大帆船》（*The Manila Galleon*）中详细介绍了中国与西班牙之间展开的马尼拉大帆船贸易。这一贸易的重要内容之一是中国的丝织品、瓷器、珠宝饰品等与西班牙的白银之间的交易，因此又有“银丝贸易”之称。“大帆船贸易”对中西双方、对全球化历史的发展产生了深远影响。一方面，大量白银的流入使明清的白银货币化成为可能；另一方面，西方找到了与中国进行交易的商品——货币，这促使西方积极在美洲大陆开采银矿，为后来的大西洋三角贸易埋下伏笔。诚

然，在马尼拉大帆船贸易中，中国已经不知不觉地推动了全球化1.0版的发展。纵然在全球化2.0版时代中国正处于闭关锁国状态，但中国对白银的需求显然会影响整个世界市场的发展。故而，诚如孙蔚、曹德军（2017）所谈到的，近代以来中国一直是内嵌于全球化进程当中的^①。

在与全球化多次擦肩而过之后，1978年12月中共十一届三中全会的召开，让中国彻底放下对外开放的沉重“包袱”，重新启动融入世界的进程。改革开放40多年来，中国社会经济发展发生了翻天覆地的变化。与此同时，全球的经济贸易与投资亦得到了前所未有的扩张。中国经济增长的奇迹恰好与经济全球化的浪潮交相辉映。显然，中国改革开放40多年的经济发展成就离不开世界经济的发展，离不开全球化进程的不断加快与深化；而中国的经济发展同样也对世界的经济发展做出了自己独特的贡献^②。以往无数的历史事实已经告诫我们，闭关锁国将导致国家的贫穷与落后，开放、拥抱世界才可能觅得民族与国家发展的生机与活力。

二、全球化发展新困境与中国对外开放新需求

全球分工与合作日益形成一个统一的机制，经济全球化为全球各地区的经济发展创造了百年一遇的发展机遇。跨国公司是当前这一轮经济全球化的主导力量。诚如郭强（2013）所指出的，由于此番经济全球化真正打破了政治边界，人类历史才算得上进入了真正的全球化时代^③。冷战结束、世界贸易组织（WTO）成立拉开了新一轮经济全球化的大幕，而2001年中国加入世界贸易组织则成为新一轮经济全球化加速发展的重要催化剂。世界各地的人们正在享受着经济全球化为日常生活、工作和学习带来的诸多福利。

与此同时，在全球化进程加速深化的背景下，全球各地亦面临着新的问

^① 《中国正在引领新一轮全球化进程》，2017年6月7日，<http://theory.people.com.cn/n1/2017/0607/c83853-29323663.html>。

^② 张建平、沈博：《改革开放40年中国经济发展成就及其对世界的影响》，《当代世界》2018年第5期。

^③ 郭强：《逆全球化：资本主义最新动向研究》，《当代世界与社会主义》2013年第4期。

题和挑战。比如，全球化带来的产业转移浪潮，使得承接落后产能的国家和地区面临着严峻的环境污染和生态破坏问题，而发达国家却面临着产业空心化的问题，就业机会的下降造成社会失业率的上升。此外，由于全球逐渐形成分工价值链，处于链条顶端的发达国家凭借其雄厚的技术和资本攫取了丰厚的经济收益，而位于价值链条中低端的广大发展中国家则仅能获得少数经济收益，全球南北经济差距正在不断拉大。发达国家的国内金融危机也会对其他国家形成强大的负面影响，造成全球经济贸易的不稳定发展。这一系列难解的问题让越来越多的人开始反对全球化进程。正因为如此，世界贸易组织在推进全球化和贸易自由化的道路上举步维艰，甚至逐步陷入停滞状态。

与此同时，国际社会弥漫着新一轮的“逆全球化”思潮。在世界贸易组织改革受阻后，以美国为首的发达经济体开始寻求新的应对之策。特别是当包括中国、印度在内的诸多新兴经济体力量开始崛起并日益影响全球市场发展时，欧美发达经济体开始积极寻求并践行能够维护自身利益及优势地位的新策略。2008年全球金融危机爆发之后，经济全球化发展趋势放缓，其重要的表征便是国际贸易与国际投资增速的放缓。美国自特朗普上台执政之后，逐步走向贸易保护主义的道路。2018年中美之间的贸易摩擦更是增加了全球化发展的不确定性。在非经济领域，国际合作也进入了一个瓶颈期。能源发展问题、全球变暖问题、人口老龄化问题、恐怖主义蔓延问题、网络安全问题等均困扰着世界。“谁是赢家”“谁是输家”的争论使得当前的全球化进程陷入徘徊的困境。

诚然，在这一番“全球化”与“逆全球化”的博弈中，中国是当前争论话题的核心内容之一。近几十年来，中国的经济快速发展，中国对全球市场的影响力日渐增大，在全球市场中的话语权不断提高。在这一过程中，以中国为代表的新兴经济体在利益诉求、国际地位、国际权利、国际义务、国际治理话语权等方面的诉求逐步增强，它们与发达经济体之间的经济合作关系、经济力量对比和经济收益分配等也逐步发生转变。简而言之，以传统欧美日发达经济体为主导的国际政治经济秩序和国际经济金融治理话语权体系正在受到广大新兴经济体的巨大挑战。发达经济体开始产生抑制新兴经济体发展的想法和情绪，以竭力保障自身已有的地位和利益。中国与西方发达经济体之间的“恩怨情仇”，在很大程度上影响着全球化的发展动向。

然而，对于中国而言，开放是必要的，只有积极融入世界才可能保障中国经济继续快速增长。实际上，中国与世界是不可分离的。正所谓“独乐乐不如众乐乐”，改革开放40多年中国所取得的经济成就与全球化进程的深入推进、良好稳定的国际秩序密不可分，积极“走出去”、扩大对外开放的层次、坚持互利共赢是近年来中国一贯坚持的政策主张^①。自中国经济发展进入新常态以来，中国积极寻求经济发展的转型升级，以期保持经济的快速可持续增长。而实现这一目标的重要举措之一便是积极加速扩大对外开放进程，提高中国对外开放的层次与质量。40多年的发展经历已经向全世界宣明，中国的和平崛起对世界有诸多积极影响。首先，中国对外贸易、对外投资对全球经济贸易的增长拉动作用显著；其次，中国的经济转型升级为全球经济发展特别是广大发展中国家的经济发展提供新的实践经验；最后，中国正在积极主动参与全球经济发展与治理，以“一带一路”为代表的一系列新倡议正在为全球化的快速发展注入新活力。

然而，中国积极扩大对外开放的诉求同样存在诸多方面的困难与挑战。首先，诚如前文所提到的，中国一直大力支持的世界贸易组织在具体改革上受到西方发达经济体的百般刁难。在逆全球化和贸易保护主义盛行的背景下，全球化进程举步维艰，中国扩大对外开放的国际环境并不是很友好。其次，美国一直不认可中国具备市场经济地位，认为中国的国内市场受到政府的过多干预，在金融账户和资本账户方面开放不足。这对我国对外开放的政策设计形成强大的压力。除了美国狡辩的因素之外，我国自身的经济发展机制亦存在与高水平对外开放机制不相适应的问题，亟待我国不断推进经济改革的深化。最后，从跨太平洋伙伴关系协定（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP）、跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定（Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP）到2018年7月美国总统特朗普与欧盟就进口关税达成的初步协议，一系列国际贸易与投资领域的规则制定活动中，中国都很难形成相应的话语权，目前的国际投资、贸易游戏规则对中国而言仍然不友好。

^①张建平、沈博：《改革开放40年中国经济发展成就及其对世界的影响》，《当代世界》2018年第5期。

在这一系列困难与挑战之下，中国需要凭借自身的经济发展实力，以合理、有效的方式寻求新转变与新突破。恰如习近平总书记在博鳌亚洲论坛2018年年会开幕式上所讲的，中国将坚持改革开放不动摇，继续推出扩大开放新的重大举措，同亚洲和世界各国一道，共创亚洲和世界的美好未来^①。从这一角度来看，中国积极寻求扩大对外开放，是与全球化进程的目标和方向一致的。中国在扩大对外开放问题上的探讨与实践，将对下一阶段全球化的发展产生积极的影响。

三、新形势下中国扩大对外开放的新平台——自由贸易港

显然，当前中国对外开放面临的一系列问题说明，中国已有的对外开放平台仍然存在不足。与世界高标准的对外开放体制载体相比，中国仍需要加快推进新型对外开放平台的探索和建设。

从中国近几十年来的对外开放历史看，中国每一次对外开放的推进都具体表现为一次次对外开放平台的不断升级，其背后是中国一次次对外开放经济体制的改革与创新。对于新时代，对外开放有新的需求，中国决策高层早就意识到了这一问题。中共十九大报告明确提出，要实行高水平的贸易和投资自由化便利化政策。此外，在未来将赋予自由贸易试验区更大改革自主权，并在此基础上探索建设自由贸易港。在这一报告中，自由贸易港成为全社会关注的焦点所在，即下一阶段中国扩大对外开放的新平台将集中于自由贸易港。

回顾我国改革开放40多年的大致历史脉络，每一次对外开放的深化都伴随着新型对外开放平台的设想、建立与实践。1979年，我国开始在深圳、厦门等地设立经济特区。自此之后，加工贸易的快速发展让我国尝到了对外开放的甜头，我国政府也开始力推对外开放的相关政策工作，加快推进对外开放进程。1984年，天津、上海、大连等14个城市被中央设立为沿海开放城市，扩大城市的经济管理自主权。1985年，又进一步将珠江三角洲、长江三

^①习近平：《开放共创繁荣 创新引领未来》，人民出版社，2018。

角洲和闽南三角洲地区的51个县区设立为沿海经济开放区，加强对外的沟通交流与贸易。1988年，山东半岛、辽东半岛也对外开放，海南岛则被设立为经济特区。20世纪90年代之后，对外开放的平台建设更为多样化。上海外高桥、深圳福田、深圳沙头角、天津港等地先后设立了保税区。1995年，上海浦东新区的开发进一步推动了中国的对外开放进程。由于出口加工产业的快速发展，分散经营、管理困难等问题逐渐显现。鉴于此，2000年4月27日，我国政府正式批准设立出口加工区。随后，保税区、综合保税区、保税港区、自由贸易试验区等海关特殊监管区域逐渐成为实践，一步一步地丰富着中国对外开放的平台建设与实践经验，逐步推动着中国对外开放程度的深化。相较于其他海关特殊监管区域，自由贸易试验区目前正在全国很多省区和城市铺开，成为近几年我国促进贸易、投资自由化便利化的重要成果。在未来，自由化、便利化将成为扩大对外开放的主流趋势，在这一背景下，我国进一步提出了自由贸易港的建设构想。

相比于出口加工区，自由贸易港将致力于实现我国全方位的对外开放，具体包括货物流通、货币流通、人员流通、信息流通、技术流通以及法律、监管等方面的全方位变革。与此同时，自由贸易港将有助于港区形成集保税加工、转口贸易、金融服务、技术研发创新等于一体的新兴产业群，实现港口功能向转口贸易、离岸贸易转型，逐步实现国际化、自由化与多功能化，将我国的港口打造成国际航运中心和全球物流枢纽，进而为我国新一轮对外开放、辐射“一带一路”和建设现代化经济体系提供新的改革开放平台。

显然，自由贸易港为我们描绘了中国新时期深化对外开放的新蓝图，同时也绘出了经济全球化未来发展的新可能。自由贸易港，这一新的对外开放平台，值得国人期待，值得全世界一同期待。



| | |
|--|-----|
| 第一章 中国对外开放的抓手和平台：从出口加工区到自由贸易港 | 001 |
| 第一节 出口加工区的定义和作用 | 001 |
| 第二节 自由贸易港的定义与作用 | 009 |
| 第三节 从出口加工区到自由贸易港的发展历程 | 016 |
| 小 结 | 025 |
| | |
| 第二章 经济特区——从深圳到喀什 | 026 |
| 第一节 经济特区：中国改革开放的突破口 | 026 |
| 第二节 深圳经济特区对中国改革开放的历史性作用 | 029 |
| 第三节 从深圳经济特区到喀什经济特区的发展进程 | 041 |
| 小 结 | 044 |
| | |
| 第三章 出口加工区塑造中国的比较优势 | 046 |
| 第一节 出口加工区的发展历程 | 046 |
| 第二节 出口加工区的发展现状 | 050 |
| 第三节 出口加工区的功能和作用 | 056 |
| 第四节 出口加工区的国际比较和借鉴 | 061 |
| 第五节 出口加工区的机遇和挑战 | 065 |

| | |
|---|------------|
| 第六节 出口加工区的发展趋势 | 071 |
| 小 结 | 073 |
| 第四章 从保税区到保税物流园区和综合保税区的探索历程 | 075 |
| 第一节 保税区的缘起与形态 | 075 |
| 第二节 保税物流园区的建设 | 079 |
| 第三节 综合保税区的兴起 | 083 |
| 第四节 保税区在中国面临的挑战 | 088 |
| 小 结 | 092 |
| 第五章 以区港联动推动保税港区建设 | 094 |
| 第一节 从保税区走向区港联动 | 095 |
| 第二节 上海区港联动的破冰 | 098 |
| 第三节 宁波区港联动的跟进 | 100 |
| 第四节 全国保税港区建设的全面推进 | 101 |
| 第五节 保税港区尚未完成的历史性任务 | 106 |
| 小 结 | 108 |
| 第六章 跨境经济合作区的探索 | 109 |
| 第一节 跨境经济合作区建设加强我国经略周边 | 109 |
| 第二节 中哈霍尔果斯国际边境合作中心：第一个跨境经贸合作区 | 112 |
| 第三节 中国老挝磨憨-磨丁经济合作区的探索 | 116 |
| 第四节 “一国两制”框架下珠海横琴新区的建设 | 120 |
| 小 结 | 125 |
| 第七章 沿边重点开发开放试验区 | 126 |
| 第一节 沿边重点开发开放试验区的兴起 | 126 |
| 第二节 沿边重点开发开放试验区的建设 with 问题 | 132 |

| | |
|----------------------------------|------------|
| 第三节 典型案例····· | 137 |
| 小 结····· | 141 |
| 第八章 加快自由贸易试验区复制推广····· | 143 |
| 第一节 自由贸易试验区建设的意义、作用和主要任务····· | 143 |
| 第二节 上海自由贸易试验区试点进展与成效····· | 152 |
| 第三节 第二批自由贸易试验区的进展与评价····· | 161 |
| 第四节 第三批自由贸易试验区的进展与评价····· | 167 |
| 第五节 未来自由贸易试验区的复制与推广····· | 172 |
| 小 结····· | 175 |
| 第九章 扩大对外开放的新平台：自由贸易港····· | 177 |
| 第一节 自由贸易港的突破与布局····· | 177 |
| 第二节 自由贸易港的税收政策····· | 180 |
| 第三节 自由贸易港的金融政策····· | 185 |
| 第四节 自由贸易港的海关监管····· | 189 |
| 第五节 自由贸易港的法治环境····· | 195 |
| 第六节 自由贸易港的营商环境····· | 199 |
| 小 结····· | 209 |
| 后 记····· | 210 |

第一章 中国对外开放的抓手和平台： 从出口加工区到自由贸易港

2000年4月27日，国务院正式批准在深圳设立出口加工区。此后，出口加工区逐渐成为具备物流、仓储、加工、展示等多项功能的保税区域。随着经济的不断发展，出口加工区越来越难以满足中国扩大对外开放的要求。2017年，中共十九大报告明确提出，中国将要在自由贸易试验区实践的基础上探索建设自由贸易港。实际上，早在2017年3月国务院批复上海自由贸易试验区深化改革开放的方案中，便出现了“自由贸易港”的字眼。在社会公众眼中，自由贸易港代表着当前中国努力追寻的最高层次的对外开放平台。从出口加工区到自由贸易港的历史转变，意味着中国对外开放抓手和平台的转变，更释放着中国不断积极深化对外开放的信号。

第一节 出口加工区的定义和作用

一、出口加工区的定义

出口加工区（Export Processing Zone，简称EPZ）作为经济特区的特殊形式之一，是指国家为了鼓励和促进加工贸易健康发展而设立的、由海关监管的特殊封闭区域。早在20世纪50—60年代，有少数国家和地区就开始尝试建设出口加工区，以鼓励与促进加工贸易产业的发展。1956年，爱尔兰的香农国际航空港自由贸易区（Free Trade Zone of Shannon International Airport，

Ireland)正式建立,这是世界上第一个以出口加工区为主要经济活动的现代特区。1966年,我国台湾地区的高雄出口加工区正式挂牌成立,这是亚洲第一个正式以出口加工区命名的特殊经济区。此后,出口加工区如雨后春笋般,在各个国家和地区得到迅速发展,特别是在广大的发展中国家尤受欢迎。根据国际劳工组织(International Labour Organization, ILO)的相关统计结果,1986年全球范围内已有47个国家和地区设立了出口加工区,出口加工区总体数量超过了170个;截至2008年,全球范围内有135个国家和地区设立了超过3 000个出口加工区,合计创造直接就业岗位逾4 000万个,此外还贡献了逾2 000亿美元的出口产值^①。目前,出口加工区已经成为一项重要的贸易促进政策而盛行于世界上诸多国家(特别是发展中国家)。

事实上,出口加工区的定义有较多的版本,甚至在具体称谓上亦存在些许差别。根据1992年世界银行(World Bank)的概念界定,所谓的出口加工区是指土地面积大致在10~300公顷范围内、主要从事出口加工业的工业园区,区内的监管环境相对宽松,区内企业享有自由贸易的便利条件。Mandani(1999)的定义与世界银行的定义相近,不过对工业园区的占地面积并未具体提及。McIntyre等(1996)指出,在出口加工区内,可在减税、受海关最小干预的情况下,进口、储存、重组、制造甚至重装货物。国际劳工组织则进一步指出,该类工业园区旨在吸引外来投资,并通过对进口材料加以组装制造再出口,刺激本国的出口贸易。总而言之,无论出口加工区的定义如何复杂,其核心内容主要包括以下三个方面:①涉及某一被圈定的具体地理区域(geographic or fenced-in areas);②具有一系列自由贸易条件(free trade conditions);③其目标在于吸引与鼓励出口导向型企业(export-oriented manufacturers)的发展。

此外,有部分学者将出口加工区与某一国或某一地区的贸易政策联系在一起。特别是在当代,出口加工区的形式、目标已经远远超出一开始所具有的内涵和目标。随着20世纪70年代亚洲、拉丁美洲很多国家和地区开始兴起出口加工区建设新浪潮,非洲和诸多处于转型中的经济体也纷纷借鉴并采

^①T. Farole and G. Akinci (Eds.), *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges and Future Directions* (World Bank Publications, 2011).

纳了这一实践形式。近年来，随着中国、俄罗斯、印度等诸多新兴经济体的经济发展不断加快，各国根据自身的工业与贸易政策转变情况衍生出了所谓新型的出口加工区。除了以往的刺激出口加工制造业发展之外，刺激服务业的发展和出口亦成为新时期出口加工区的发展目标。鉴于此，Michael Engman、Osamu Onodera和Enrico Pinali（2007）认为，出口加工区项目作为一项政府政策，其目标是推动贸易与服务的出口，为此在指定的地理区域内通过提供一系列激励措施（特别是税收减免）等方式，通过营造更好的营商环境，增强出口加工区的国际竞争力^①。显然，这一定义除了涵盖传统的出口加工区定义内容之外，还涉及信息技术产品的出口项目。

就中国而言，所谓的出口加工区是指在我国境内，经国务院批准设立，由海关监管的、专门从事出口加工业务的特殊封闭经济区域。根据《中华人民共和国海关对出口加工区监管的暂行办法》，加工区内不得经营商业零售、一般贸易、转口贸易及其他与加工区无关的业务；此外，海关对进出加工区的货物及区内相关场所实行24小时监管。显然，我国出口加工区主要是遵循“境内关外”的思路进行制度设计与实践的，具有如下几个特点：①从社会环境的层面看，出口加工区内设立了相对健全的法律法规，海关依据相关规定对出口加工区内的各项经济活动进行规范管理与依法行政；②从基础设施建设的层面看，出口加工区具有统一、规范的硬件建设与先进设施配备，具体包括水、电、道路、厂房、通信等基础设施；③从政策环境的层面看，出口加工区针对区内的相关企业，实施一系列税收、外汇管理等优惠政策；④从地理位置分布的层面看，出口加工区主要分布在港口、机场附近等交通便利的区域，其设立需经国务院审批通过。

目前，出口加工区的形式主要包括综合型出口加工区和专业型出口加工区两种类型。其中，综合型出口加工区可经营多项出口加工项目，即涉及的产品加工范围较广，没有特定限制。菲律宾的巴丹（Bataan）出口加工区属于综合型出口加工区的典型案例。专业型出口加工区则严格限制产品加工的

^①Michael Engman, Osamu Onodera and Enrico Pinali, “Export Processing Zones: Past and Future Role in Trade and Development,” *OECD Trade Policy Papers* (Paris: OECD Publishing, 2007).

具体范围，要求区内的企业只能参与某些特定出口加工产品的经营与生产活动。其典型例子有位于印度孟买的圣克鲁斯电子工业出口加工区，该加工区主要经营的是电子产品的加工。就目前的实践情况来看，全球范围内大多数出口加工区属于综合型出口加工区。

二、出口加工区的作用

作为经济特区（Special Economic Zone, SEZ）的形式之一，出口加工区在吸引外资、刺激外贸、增加就业、扩散技术与移植先进管理经验等方面发挥着重要作用。根据世界银行在2017年发布的《经济特区：对其影响的评估》（*Special Economic Zones: An Operational Review of Their Impacts*），经济特区主要具有如下几个方面的作用：①经济特区可为当地带去外国直接投资（Foreign Direct Investment, FDI）以及新的贸易；②经济特区有助于促进当地的对外出口，扩大当地的外贸规模；③经济特区为当地带去更好的生产效率，即经济特区内企业的发展情况整体要优于经济特区外企业的发展情况。从实践情况看，出口加工区在以上几个方面均发挥了显著的作用。

Dorsati Madani（1999）认为，我们应当正视出口加工区所带来的积极作用与消极影响^①。一般而言，出口加工区所带来的潜在收益具体包括如下几个方面：①可以增加该区域的外汇收入；②将会带动区域乃至整个经济体出口规模的增加；③有利于创造就业机会并提高相应的工资报酬；④通过“干中学”（Learning by Doing）的形式提高劳动力的素质；⑤有助于先进管理与监督经验的传播；⑥出口加工区的发展有助于为当地的经济提供相应的催化剂效应（Catalyst Effect）；⑦有助于调整当地的经济结构，优化产业结构，提升当地的工业化水平。Madani认为，除了上述第⑤、第⑥条之外，其他影响均有待进一步商榷。此外，由于法律法规与政府监管力度的不足，出

^①Dorsati Madani, “A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones” (English), *Policy Research working paper*, No. WPS 2238 (1999). <http://documents.worldbank.org/curated/en/789981468766806342/A-review-of-the-role-and-impact-of-export-processing-zones>.

口加工区的发展容易带来环境污染、劳工权益与工作安全等方面的问题。经合组织秘书处（OECD Secretariat）在Madani（1999）报告的基础上进一步指出了出口加工区政策潜在的收益及其所需要付出的成本问题（见表1-1）。事实上，其中有关基础设施建设的投资被视为出口加工区政策所付出成本的问题有待商榷。整体而言，在“成本-收益”的基本分析框架下，在经营管理良好的出口加工区，其带来的社会、经济收益应当是明显大于获得这一收益所需付出的相关损失的。在Warr（1989）所选取的四个研究案例中，马来西亚、印度尼西亚和韩国的出口加工区整体内部收益率为正，而菲律宾的巴丹出口加工区收益率则为负^①。Jayanthakumaran（2002）关于亚洲地区出口加工区案例的“成本-收益”分析则表明了其积极作用，特别是知识溢出效应（Knowledge Spillover Effect）为国内市场带来了技术和劳动力技能方面的提升^②。Michael Engman等（2007）还进一步讨论了出口加工区的设立对当地政府带来的影响（见表1-2）。

表1-1 出口加工区政策的潜在收益及其成本

| 收益 | 成本 |
|----------|---|
| 出口增长 | 基础设施建设投资（增加财政支出） |
| 外国直接投资 | 管理成本（不同管理协议的出台） |
| 外汇收入 | 税收减少（关税、所得税和其他税收的减少） |
| 就业 | 补贴带来的财政支出增加 |
| 技术转移 | 社会与经济方面的成本（工人权益的保护问题、出口加工区与国内其他地区在法律法规监管方面的差异等） |
| 企业间的信息交换 | — |
| 政府收益 | — |

资料来源：根据经合组织秘书处（OECD Secretariat）的相关报告整理。

^①P. Warr, “Export Processing Zones: The Economics of Enclave Manufacturing,” *World Bank Research Observer* 4, No.1 (1989).

^②K. Jayanthakumaran, “An Overview of Export Processing Zones: Selected Asian Countries,” *Working Paper Series* (2002), pp.02-03.

表1-2 出口加工区的发展对政府的影响

| 收益 | 成本 |
|---------------------------------|-----------------------|
| 企业所得税（若没有税收减免） | 出口加工区政府工作人员的支出及其他支出项目 |
| 直接或间接就业所带来的个人所得税 | 基础设施建设支出 |
| 许可费用与服务费用 | 进口税收、走私问题 |
| 土地租金 | 提供税收优惠带来的收入损失 |
| 销往国内海关区域的货物进口税收 | 相关的补贴支出 |
| 其他费用收入（比如港口、电力等与出口加工区发展密切相关的支出） | — |

资料来源：世界银行集团的外国投资咨询服务机构（FIAS 2007），转引自Michael Engman 等（2007）。

从目前大多数国家的实践来看，出口加工区的设立更多的是着眼于实现加工制造业出口的创收、经济结构的转型升级与优化、增加直接或间接的就业机会等目标。Xavier Cirera和Rajith W. D. Lakshman（2017）指出，不同的出口加工区根据其客观的国内市场条件、获得外国直接投资的难易程度和加工区工业部门设置情况等要素，形成了不同的发展远景规划以及相应的政策激励措施。整体而言，税收（tax）、监管（regulation）和基础设施建设（infrastructure construction）是设立出口加工区最主要的三个激励措施（见表1-3）^①。因此，在判断出口加工区的作用时，我们需要充分结合设立出口加工区本身的目标及其相应激励措施的实施情况。

^①Xavier Cirera and Rajith W.D. Lakshman, “The Impact of Export Processing Zones on Employment, Wages and Labour Conditions in Developing Countries: Systematic Review, ” *Journal of Development Effectiveness* Volume 9, Issue 3 (2017), pp.344-360.

表1-3 出口加工区发展的主要激励措施

| | |
|--------|-------------------------|
| 税收豁免 | 出口税收 |
| | 投入品的进口税收 |
| | 利润、财产税及其他税收 |
| | 增值税 |
| 放宽监管 | 外汇管控的豁免 |
| | 放松对利润汇回本国的管控 |
| | 放松劳动法中关于工作时长、最低工资等规定的执行 |
| 基础设施建设 | 特定的政府服务（比如海关服务、商业登记等） |
| | 与交通、货物、后勤等相关的交通基础设施的提供 |
| | 相关公共品使用的价格补贴（比如水费、电费补贴） |

资料来源：Xavier Cirera, Rajith W.D. Lakshman（2017）。

综上所述，出口加工区具有如下四个方面的积极作用。

一是为东道国吸引更多的外来直接投资，促进东道国的经济增长。设立出口加工区最直接的积极效应是为东道国吸引更多的外来直接投资。对于相对落后的广大发展中国家而言，工业基础薄弱的重要原因在于资金与技术的缺乏。因此，积极吸引外资、促进本国工业的发展成为很多发展中国家的直接发展思路。外来直接投资具有两个方面的影响：①短期效应，即就业、进出口、外汇等经济指标均有明显的改善；②长期效应，即出口加工区的长期良好运行将会产生一系列非正式、非直接的正外部性，特别是通过产业之间的关联实现现金管理经验的学习与技术转移等，进而真正地改善东道国的社会经济发展状况，为经济的快速发展奠定良好的基础。

二是通过促进非传统出口的增长，实现外汇增收。对于大部分发展中国家而言，原来的工业发展结构并不利于该国实现出口增长。进而，在进出口的问题上，很多国家受限于本身有限的外汇储备，难以更多地进口本国所需要的产品与技术。而出口加工区的设立降低了外商投资的基本门槛，有助于降低外商企业的生产成本，进而吸引部分非传统出口企业落户出口加工区，这优化了出口加工区东道国的出口产品结构，有利于实现外汇增收的目标。

当然，上述分析仅限于在理想状态下实现。在现实中，不同的出口加工区由于各自制度设计与经营管理上的差异，在促进出口方面所发挥的作用并不完全相同。Enrique Blanco de Armas和Mustapha Sadni Jallab（2002）指出，韩国通过出口加工区的设立实现了相对较高的净出口水平，然而牙买加的出口加工区的实际效果却不尽如人意^①。对于那些低收入经济体而言，出口加工区的设立有助于为它们解决外汇紧缺问题提供相关的政策途径。

三是通过就业机会的创造，解决东道国的失业或就业难问题。一方面，通过出口加工区引进外来直接投资的短期效益能实现就业机会的增加。企业的设立、产品的生产及相应的储存、运输、营销等一系列环节，必然需要投入大量的劳动力，这意味着就业机会的创造和增加。对于大部分发展中国家而言，劳动力人口规模庞大是其基本的人口特征。而另一方面，由于发展中国家本身工业化水平较低，工业部门所创造的就业机会有限，这意味着这些国家存在着大量的剩余劳动力。显然，这一现象的存在并不利于本国经济增长潜力的充分发挥。因此，出口加工区的积极影响之一在于就业机会的创造与增加。不过，出口加工区的就业问题也引发了学者们的一些争议，譬如加工区内劳动力就业岗位的增加量问题（X. Cirera and R.W.D. Lakshman, 2017; Aggarwal, 2007, 2010; Sanders and Brown, 2012; etc.）、雇佣劳动力的性别构成问题（Cling, Razafindrakoto and Roubaud, 2005, 2007; Farole and Akinci, 2011; etc.）、加工区内的工资差距问题（Zohir, 2001b; Glick and Roubaud, 2006; etc.）、劳动力资源的重新配置问题（Zohir, 2001a; Aggarwal, 2007; etc.）、劳动力素质水平问题等。而这一系列问题的评估结果均会对出口加工区的就业机会带来重要影响。

四是通过技术转移与知识溢出效应，极大地提高东道国的生产力水平。技术转移与知识溢出是出口加工区设立所带来的又一积极影响。一般而言，技术转移与知识溢出主要通过如下几个途径实现：①前向关联（forward linkages）效应，即一个产业在生产、产值、技术等方面的变化引起它前向关联部门在生产、产值与技术等方面的相应变化；②后向关联（backward

^①Enrique Blanco de Armas and Mustapha Sadni Jallab, “A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones in World Trade: the Case of Mexico,” *Working Paper du GATE* (2002).

linkages) 效应, 即一个产业在生产、产值与技术方面的变化引起其后向关联部门在生产、产值与技术等方面发生相应的变化; ③员工的正常培训活动, 提高相关员工的生产技能, 从而提高东道国的劳动力素质; ④企业之间的人事变动, 实现高素质人才之间的交流与流动。其中, 前两个途径主要涉及产业链与产业间关联的问题。前向关联效应源于产品供给者对产品购买者的影响, 而后向关联效应源于产品购买者对产品供给者的影响。而这两个效应所发挥作用的大小, 则要取决于出口加工区本身的定位及其具体运营情况。总而言之, 出口加工区加工制造业的生产与营销有助于加强外来投资企业与本土企业之间的互动与竞争, 从而刺激本国企业的发展。

第二节 自由贸易港的定义与作用

一、自由贸易港的定义

所谓自由贸易港 (Free Trade Port, FTP), 亦称为自由口岸或自由贸易港区 (Free Trade Port Zone, FTPZ)^①, 即国家 (或地区) 划定一定的区域, 允许境外货物、资金以及外国的交通运输工具等自由进出的港区。余森杰指出, 理解自由贸易港的核心概念在于“境内关外”一词, 即从地理范畴的角度看, 自由贸易港位于某一国家或某一地区的境内, 但从行政监管的角度看, 自由贸易港却处于海关管理关卡之外^②。

李建萍 (2013)^③指出, 自由贸易港具有如下四个方面的特征: ①自由贸易港的设立与建设属于国家行为, 即自由贸易港受所在国 (或地区) 政府

①该说法详见 Rong-Her Chiu, Taih-Cherng Lirn, Chia-Yi Li, Bing-Yan Lu, Kuo-Chung Shang, “An Evaluation of Free Trade Port Zone in Taiwan”, *The Asian Journal of Shipping and Logistics*, 27, No. 3 (2011)。

②余森杰: 《理解自由贸易港, 得抓住“境内关外”这个关键词》, http://finance.qq.com/original/caijingzhiku/ymj_____html。

③李建萍: 《世界自由港的比较与启示》, 《中国外资》2013年第24期。

管辖，其主管机构对其所在国（或地区）政府负责，其设立与管理必须符合所在国（或地区）的基本法律法规，其设立需要经过所在国（或地区）政府的批准。②在地理位置上，“境内关外”，即处于所在国（或地区）领土境内，但位于海关管理关卡之外。③在管理与运营方面，自由化是其基本特征，即在海关监管、金融市场、货物流转、进出口管控等方面高度开放与自由化。④从功能定位的角度看，除了传统的加工贸易进出口、服务贸易进出口之外，自由贸易港兼具商业、旅游等方面的功能；在政策方面，除了外商投资免税优惠之外，自由贸易港还涵盖了股利汇出、出入境自由、金融外汇管控放松等方面的优惠政策。余淼杰则从货物交易、人员出入境、金融支持、对外交流等方面阐述自由贸易港的基本特征^①。其中，在货物交易方面，要求自由贸易港实现快速、便捷化作业，即：一方面，要求简化行政审批，做到通关快速；另一方面，要求基础设施建设跟上自由贸易港的发展要求，有效实现海陆空互联互通，进而为人、财、物的便捷流通奠定坚实的基础。在人员出入境方面，通过出入境政策的便利、生活工作环境的优化以及相应的生活服务设施的跟进，努力实现人才的自由流动，达到人才分配的最优化目标。在金融支持方面，通过宽松的货币兑换机制和完善的融资租赁机制，努力营造良好的金融市场氛围，进而为自由贸易港的各项经济活动提供充足的现金流与金融支持。在对外交流方面，自由贸易港作为一个地区乃至一个国家的重要对外窗口，应当积极保持与拓展对外联系，致力于良好贸易伙伴关系的确立、维持与发展，为自由贸易港内各个企业的对外交流、合作与贸易提供良好的关系基础，进而为自由贸易港内的进出口企业、投资企业提供多重投资贸易的政策便利，真正实现自由贸易港的高度开放目标。此外，亦有学者认为，自由贸易区、自由贸易港的共同特征包括如下三个方面：①“境内关外”——自由贸易区（港）的最显著特征；②“四大自由”——货物、服务、金融和人员流动自由；③金融安排——外汇管制宽松、离岸金融

^①余淼杰：《理解自由贸易港，得抓住“境内关外”这个关键词》，http://finance.qq.com/original/caijingzhiku/yuj_____html。

业务繁荣是大多数自由贸易区（港）的通行金融体制安排^①。

表1-4 自由贸易港的基本特征^②

| | |
|------|--|
| 基本特征 | (1) “境内关外”的保税制度 (2) 优惠的税收与产业政策 (3) 开放的准入制度 |
| 基本功能 | 储存、展览、拆散、分类、分级、修理、改装、重新包装、重新贴标签、清洗、整理、加工和制造、与外国的原材料或所在国的原材料混合、进出口贸易、转口贸易、金融与保险、商业贸易、代理、货物运输等 |
| 发展态势 | 国际化、专业化、工业化、集装箱化、大型化 |

资料来源：根据刘重（2007）的相关文章整理。

简而言之，我们可从如下三个主要方面直观了解自由贸易港的概念：

①从行政区划上讲，自由贸易港是由国家（或地区）政府设立的、允许境外货物和资金自由进出的港口区；②从地理位置上讲，自由贸易港处于国家（或地区）境内，但又位于海关关卡之外，即前文所说的“境内关外”；③从相应的“经济特权”上讲，自由贸易港享有较为充分的自由经济权利，即对进出港区的部分或绝大部分货物实行免征关税，并准许在自由港内开展货物自由储存、展览、拆散、改装、重新包装、整理、加工、制造等相关业务活动。

值得注意的是，自由贸易区与自由贸易港经常结伴出现。在我国当前的政策语境中，所谓的自由贸易试验区是指采取自由贸易港政策的关税隔离区，其在贸易与投资方面拥有比世界贸易组织相关规定更为优惠的政策措施。相比于自由贸易港“境内关外”的特征，自由贸易试验区处于国家与地区的关境之内。此外，在享有的经济自由待遇上，自由贸易试验区仅仅准许外国商品豁免关税，并可自由进出。显然，恰如陈波的说法，“自由贸易港区

①上海对外经贸大学自由贸易港战略研究院：《关于建设自由贸易港的经验借鉴与实施建议》，《国际商务研究》2018年第1期。

②刘重：《国外自由贸易港的运作与监管模式》，《交通企业管理》2007年第3期。

又比自贸试验区高一个级别”^①。中共十九大报告中更是明确地指出了两者的区别——“赋予自由贸易试验区更大改革自主权，探索建设自由贸易港”。这意味着自由贸易港的对外开放层次与水平要高于自由贸易试验区，是比保税区 and 自由贸易试验区更高级的政策存在。按照赵树峰的说法，自由贸易港将是开放程度更高的自由贸易试验区，其更注重物流港口功能和自由贸易开放程度^②。

事实上，自由贸易港在中国境外已经具有较为充分的经验。新加坡、中国的香港、德国的汉堡、阿联酋的迪拜、荷兰的鹿特丹、韩国的釜山和仁川等都是全球范围内相对成熟、知名度较高的自由贸易港，而这些自由贸易港同时还具有区域性贸易中心、商业中心、金融中心、航运中心等功能。一般而言，这些地区具有经济活力强、自由开放程度大、贸易投资便利程度高等特点，进而在区域经济发展过程中发挥着辐射、引领与带动作用^③。以中国香港为例，作为国际上较为成功的自由贸易港典型案例，香港在诸多方面都成为自由贸易港政策与制度安排的重要参考模式。首先，在税收政策方面，香港长期奉行自由贸易政策，不设置任何贸易壁垒，进出口程序与手续相当便利，税收优惠力度也相对较大。其次，在通关便利方面，香港仅针对进出口货物实施最低限度的发证管制，减轻贸易管制对商贸活动的影响，加快清关。另外，为了营造良好的营商环境，香港成立了“方便营商咨询委员会”，为业界与政府之间、政府不同部门之间搭建了直接有效的跨界、跨部门沟通交流平台。最后，在对外交流方面，香港积极参与双边、多边区域贸易协议，以保障和改善相关货物、服务进入外地市场的机会，推进了香港贸易与服务的全球化进程，并进一步为香港自由贸易港区的营商人士提供了新商机。

目前，由于各国各地区经济社会发展水平、对外开放程度、港口天然地理条件等方面的差异，不同国家和地区的自由贸易港运行模式及其特征存在

^① 《中国建自由贸易港 欧洲经验的启示》，2017年10月18日，<http://www.oushinet.com/ouzhong/ouzhongnews/20171018/275360.html>。

^② 赵树峰：《所长导读》，《世界工业研究》2018年第1期。

^③ 刘英奎：《以自由贸易港建设引领创新发展》，《区域经济评论》2018年第2期。

差异。根据国际上已有的实践经验，自由贸易港的运营模式大致包括如下三种具体类型：①转口集散型；②出口加工型；③储、运、销一体化型。从管理模式的角度看，自由贸易港大致包括如下三种管理模式：①港口、自由贸易港与海关三位一体式管理模式；②专门机构管理模式；③港务管理局直接管理模式（见表1-5）。这意味着，就一般的自由贸易港运行模式而言，其实现需要具备如下四个方面的条件：①高层次的对外开放水平；②高质量的国际营商环境；③便捷化的物流通关举措；④强有力的政策支持力度。

表1-5 目前国际上已有的自由贸易港模式

| 分类标准 | 具体分类 | 典型案例 |
|------|----------------------|----------------------------------|
| 运营模式 | 转口集散型 | 巴拿马的科隆自由贸易港等 |
| | 出口加工型 | 德国的汉堡自由贸易港等 |
| | 储、运、销一体化型 | 荷兰的鹿特丹自由贸易港等 |
| 管理模式 | 港口、自由贸易港与海关三位一体式管理模式 | 阿联酋的迪拜自由贸易港（迪拜港董事局）等 |
| | 专门机构管理模式 | 德国的汉堡自由贸易港（由汉堡市政府经济事务部管理）等 |
| | 港务管理局直接管理模式 | 乌拉圭蒙得维的亚自由港（由乌拉圭东岸共和国国家港务管理局管理）等 |

二、自由贸易港的作用

作为经济特区的重要表现形式之一，自由贸易港同样具有经济特区所具有的积极作用与消极作用。当然，由于建设自由贸易港需要满足更高的社会经济发展条件，因此出口加工区所带来的部分影响，在建设自由贸易港的实践中已不需做进一步考虑，比如社会整体劳动力的素质问题、社会管理与法律法规的专业化问题等。因此，出口加工区所带来的几大积极效应——吸引外资、扩大出口、实现外汇创收、增加就业、知识扩散与技术转移等，同样存在于自由贸易港的实践当中。

赵树峰认为，自由贸易港往往可以成为一个地区乃至全球的开放标杆

和贸易枢纽中心，而目前新加坡、日本、美国、韩国等国家和中国香港等地区设立自由贸易港已经成为主导全球贸易的枢纽、货物集散中心和交易中心^①。

具体而言，从宏观经济社会发展层面看，自由贸易港的建立具有如下几个方面的积极作用。

1. 对于自由贸易港所在的城市乃至东道国的经济发展而言，自由贸易港的建设能够起到积极而关键的推动作用

目前，全球各国的自由贸易港均在朝着多功能化、专业化、工业化和自由化的方向发展，在协调国际物流、国际金融、贸易和进出口方面具有积极作用。对于自由贸易港而言，其港口功能有助于降低相关经济活动的交易成本；港口区的相关制造业具备较高的生产技术水平，有助于增加产品的附加值；而港口区繁荣的外贸往来有助于增强自由贸易港的外贸竞争力，进而提升港口城市的进出口规模，增加外汇收入；此外，港口区的繁荣发展同样可以创造更多的就业机会，为港口城市乃至整个国家的劳动力提供更多的就业岗位。自由贸易港在通过加工制造业发展的同时，还有助于以工业化来带动相关服务行业的发展。金融、保险、物流、信息通信、交通运输等现代服务行业均需要强有力的实体经济作为依托。自由贸易港的良好快速发展有助于进一步扩大这些现代服务行业的发展需求，在逐步提高现代服务行业供给量的同时，逐步提升现代服务行业发展的质量。当前，中国香港、巴拿马科隆、新加坡等全球知名的自由贸易港同时也是著名的金融中心和航运中心。因此，自由贸易港的真正建立和良性发展有助于该港口城市乃至整个东道国经济开放程度和经济发展质量的提升。

2. 自由贸易港可形成区域经济发展的增长极，其辐射效应和协同效应有助于促进区域城市化乃至城市群的发育与发展

1950年，法国经济学家弗朗索瓦·佩鲁（Francois Perroux）提出了著名的增长极理论（Growth Pole Theory）^②。很多发展中国家通常通过增长中心

^①赵树峰：《所长导读》，《世界工业研究》2018年第1期。

^②Francois Perroux, "Economic Space: Theory and Applications," *The Quarterly Journal of Economics* 64, No.1 (1950), pp.89-104.

政策来营造一个新的集群生产与交换中心，通过新的社会交往网络的建立打破传统的作用网络或者破除对外围的依赖和隔离^①。自由贸易港作为一个特殊的经济发展区域，其快速而高质量的经济的发展完全有可能形成区域内的增长极。恰如艾伯特·赫希曼（Albert Otto Hirschman, 1958）在《经济发展战略》中所指出的，“经济进步并不同时在每一处出现，而一旦出现，巨大的动力将会使得经济增长围绕最初出发点集中”^②。在良好的区域间分工与合作格局中，增长极有助于充分发挥其核心地位的功能，在资金、人才、交通、信息、市场乃至管理等方面对区域内其他的城市形成强有力的带动作用，其辐射效应和协同效应将有助于区域内整体经济发展水平的提升。目前，珠江三角洲、长江三角洲已经成为我国较为成功的实践范例。因此，自由贸易港的合理建设与发展将有助于实现我国区域间的快速乃至平衡的发展。

3. 自由贸易港与国家战略目标密切相关，其建设有助于强化国家战略目标的践行与实现

作为经济特区的重要表现形式，自由贸易港同样是一个国家战略发展的重要组成部分。该形式创立伊始，便具有较强的国家色彩。“二战”之后，为了提升自身的生产力发展水平，不少发展中国家纷纷采取各种形式的经济特区政策以招商引资。因此，对于广大发展中国家而言，设立各种形式经济特区的目的在于实现国家的快速转型与发展。以中国自身的实践为例，前几年如火如荼地开展自贸试验区建设，其中上海、天津、广东与福建4个自贸试验区分别服务于长江经济带、京津冀一体化、粤港澳合作和海峡两岸经济合作等国家重大战略目标，而浙江、湖北、河南、陕西、重庆、四川与辽宁等7个自贸试验区建设亦分别对接长江经济带、中部崛起、西部开发和振兴东北老工业基地等国家重大发展战略。更有甚者，自贸试验区建设所在的城市大多同时是“一带一路”的重要节点城市甚至是核心区的中心城市。而自由贸易港作为自由贸易试验区的升级版，其战略对接的重要功能同样不可

^①Michael J. Rodell, “Growth Centers—Two Recent Contributions,” *Economic Development and Cultural Change* 23, No. 3 (1975), pp.523–531.

^②Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development* (New Haven: Yale University Press, 1958).

忽视。

以当前的“一带一路”倡议为例。“一带一路”倡议的提出标志着中国将更加自主地走向世界，中国对外开放呈现出新形势与新格局。与此相对应，中国亦积极寻求中国特色的对外开放道路，进而推动当前国际政治经济新秩序向良好的、更为和谐的方向转变。中国希望通过“一带一路”将创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念带向世界，并借此为全球化、全球经济可持续发展做出自己的贡献。在这一过程中，作为标志着中国进一步扩大对外开放的重要举措，自由贸易港的建设便身担重任。诚如中国的进出口已经在全球贸易活动中具有重要地位一样，中国自由贸易港的建设必然会影响全球的贸易活动。

4. 推动区域乃至全球范围内贸易自由化的进程，增加各个国家和地区的经济福利

当今，经济全球化程度日益加深，贸易自由化的重要性和必要性也日益深入人心。尽管当前贸易保护主义有抬头的趋势，不时兴起的贸易摩擦和贸易冲突对全球经济贸易的发展带来较大的不确定性，然而贸易自由化仍然是当前经济贸易往来的主流声音。相比于其他经济特区的发展形式，自由贸易港有利于改善双边与多边自贸区贸易往来仍旧存在的限制与阻碍问题，提升贸易谈判的效率。显然，自由贸易港的建设有助于进一步推动全球化的发展进程，从而在更为自由和开放的贸易环境中为各个国家和地区的经济发展提供更为有利的条件。

第三节 从出口加工区到自由贸易港的发展历程

如前文所言，出口加工区与自由贸易港均属于经济特区的重要形式，对区域经济发展、贸易自由化与经济全球化均具有积极的作用。但是，两者在对外开放程度和贸易自由化程度上具有明显的差异。自由贸易港是自由贸易区的升级版，而自由贸易区的对外开放和贸易自由化程度又要高于出口加工区。从出口加工区到自由贸易港的转变，恰恰与贸易自由化和经济全球化不断深入的历史发展趋势紧密结合。

表1-6 各种经济特区比较

| 类型 | 贸易 | 制造业 | | | 服务业 | | |
|--------------------|--|----------------------------------|---|--|---|----------------------------|--------------------------|
| | 自由港 | 经济特区 | 自由工业区/出口加工区 | 企业区 | 信息加工区 | 金融服务区 | 商业自由区 |
| 物理特征 | 整个城市或其行政管辖范围 | 整个省域或城市 | 飞地或工业园区 | 城市的局部或全部 | 城市或特定区域的一部分 | 整个城市或“区域中的区域” | 临近港口或机场的仓库区 |
| 经济目标 | 贸易中心的建设；经济结构多元化 | 撤销管制；在指定的区域内进行私人部门投资 | 发展出口产业 | 促进中小企业的发展 | 建设信息加工中心 | 境外金融、保险和证券交易中心 | 贸易便利化；促进进口 |
| 允许的免税商品范围 | 用于贸易、工业生产与消费的所有货物 | 根据相关的选择依据确定 | 固定设备和生产投入品 | 无 | 固定设备 | 多样重合 | 用于储存或再出口的所有进口商品 |
| 特定经济活动范围 | 贸易、服务、工业、金融业等 | 所有类型的工业与服务 | 轻工业及加工制造业 | 所有类型的工业 | 数据处理、软件等 | 金融服务 | 储存、包装、分销、转载等 |
| 激励措施（税收、关税、劳动法及其他） | 普通商业的注册登记；最低程度的税收与管制；劳动力相关待遇规定；资本、利润与企业分红的自由流动；优惠利率；等等 | 减收商业税；相对自由的劳工标准；减少外汇管控；反对贸易壁垒；等等 | 减收利得税；放松管控；外汇管豁免；利润流动自由；所有税收最高15年的豁免优惠；等等 | 分区救济；简化商业登记手续；减收地方税；减少许可证的发放；限制贸易联盟；等等 | 电信行业的去垄断化和去管制化；以市场价获得国际卫星通信的使用权；限制贸易联盟；等等 | 税收优惠；严格保密；放松对外汇、资本流动的管控；等等 | 进口配税额的豁免；重新投资所获利润享受免税；等等 |
| 国内销售 | 销往国内的产品需征收全额税收 | 高度限制 | 仅限于一小部分产品 | 无 | 无 | 仅限于一小部分产品 | 没有限制，但需要缴纳全额税收 |

(续表)

| 类型 | 贸易 | 制造业 | | | 服务业 | | |
|------|--------------------------------------|---------------------|---------------------------------|-------------|---------------|---------------------------|--------------------|
| | 自由港 | 经济特区 | 自由工业区/出口加工区 | 企业区 | 信息加工区 | 金融服务区 | 商业自由区 |
| 其他特征 | 具有额外的激励措施；流水线作业 | 主要存在于社会主义国家 | 或许可延伸到那些单个厂家的区域 | 无 | 无 | 无 | 无 |
| 典型例子 | 中国香港、中国澳门、新加坡、巴哈马群岛、菲律宾巴丹半岛、马来西亚纳闽岛等 | 中国南方部分省份与城市，比如海南、深圳 | 冰岛、中国台北、马来西亚、多米尼加、毛里求斯、肯尼亚、匈牙利等 | 印度尼西亚、塞内加尔等 | 印度班加罗尔、加勒比地区等 | 巴林、阿联酋的迪拜、加勒比地区、土耳其、开曼群岛等 | 阿联酋的阿里山港口、毛里求斯、伊朗等 |

资料来源：ILO（2003），整理、翻译自Michael Engman等（2007）。

欲深入探究从出口加工区到自由贸易港的历史发展脉络，我们必须对历史上出现的各种形式的自由贸易区加以梳理与总结，方能更好地理解其中的转变与发展历程。总而言之，自由贸易区存在的历史悠久，它伴随着人类贸易的蓬勃发展而不断繁衍与更新换代。

一、传统自贸区的发展

传统自由贸易区的出现与商品贸易的蓬勃发展密切相关。根据相关文献记载，最早的自由贸易区可追溯至西方的古希腊时期。当时，腓尼基人（Phoenician）将泰尔（Tyre）与迦太基（Carthage，今突尼斯城东北17千米处）两个港口划定为“特区”，不对外来商船进行过多干涉，尽可能保证其安全航行，此为当代自由港区的发展雏形。作为当时强大的商业帝国，迦太基是西地中海的贸易中心，并在地中海贸易中充当重要角色，其海路贩运奴隶、金属、酒、橄榄油及相关奢侈品等商贸活动相当繁荣。由于希腊与迦太

基在地中海商贸领域存在激烈的竞争，迦太基从公元前600年开始，以战争方式排挤地中海地区其他商人与殖民者。总而言之，此时的贸易发展仅局限于地中海地区，容易受到环地中海地区政权变动、霸权争夺的影响。

此后，传统自由贸易区的实践在西欧地区零星出现。1228年，法国南部的马赛港（Port of Marseille）划出特定区域，允许外国货物在不征收任何关税的情况下自由进出这一特定区域。1367年，位于德意志北部的吕贝克、汉堡、科隆、不来梅等城市组成了汉萨同盟（Hanseatic League），形成了所谓的自由贸易联盟。其中，汉堡和不来梅被选为自由贸易区的划定区域。直到16世纪，随着资本主义手工业和航海业的快速发展，越来越多的自由城市和自由港在西欧地区出现。1547年，地处意大利北部的热那亚共和国在热那亚湾的雷格亨港设立了世界上第一个自由港——雷格亨（Leghoyne）自由港。雷格亨自由港成为世界上公认的第一个正式命名的、具有保税性质的自由港。随后，意大利的那不勒斯（Naples）、的里雅斯特（Trieste）和威尼斯（Venice）等港口也设立了自由区。随着欧洲经济贸易中心由地中海沿岸逐步转向大西洋沿岸，自由港的实践经验也逐步向其他欧洲地区扩散，比如德国的汉堡（Hamburg）、不来梅（Bremen），法国的敦刻尔克（Dunkerque）等港口也分别设立了相应的自由区或自由港，通过免除进出口关税的方式发展转口贸易，成为区域的商品集散中心。

而随着18世纪中叶之后第一、二次工业革命的快速发展，西欧资本主义国家为了寻找相关工业生产原料的进口地、拓展新的销售市场，在新加坡、吉布提以及亚丁、槟城、中国的香港和澳门地区等地都设立了所谓的自由港或自由贸易区。而凭借第二次工业革命迅速崛起的德国于1888年10月在汉堡设立了第一个具有现代意义的自由贸易区雏形——汉堡自由港。

到了第一次世界大战之后，墨西哥的蒂华纳（Tijuana）自由区、莫西卡利（Mexicali）自由区和乌拉圭的科洛尼亚（Colonia）自由区属于美洲大陆上较早成立的一批自由贸易区。而美国在自贸区建设上相对较慢。1934年，美国议会通过了准许在美国各地设立对外贸易区的《对外贸易区法案》（the Foreign-Trade Zones Act of 1934），该法案规定，在美国本土临近海关的地区设立促进国际贸易的特殊区域。1936年，美国在纽约的布鲁克林（Brooklyn）设立的对外贸易区成为美国本土历史上首个对外贸易区。

整体而言，从中世纪到第二次世界大战期间，全球的自由区和自贸区有了较为长足的发展，其分布地域主要集中于发达国家，其目标在于促进资本主义经济贸易的快速发展。尽管自由区或自贸区范围内允许外来商船自由航行进出，但是各国对这一特定区域内经济活动的管控相对严格。

二、“二战”后出口加工区异军突起

“二战”后，全球的经济格局发生了重大转变，广大发展中国家（主要集中于亚非拉地区）逐渐脱离原有的殖民地附属经济体系，成为独立的经济发展个体。然而，受限于传统殖民地附属经济体系的发展惯性，这些国家在经济独立方面普遍面临着严峻挑战。由于自身经济发展基础较为薄弱、工业部门发展不均衡、发展资金与生产技术相当缺乏，广大发展中国家积极寻求与欧美发达国家的新型经济合作模式。出口加工区便是在这一特殊的历史背景下产生的。

出口加工区是20世纪50—60年代在亚洲和非洲地区的一些发展中国家和地区建立起来的^①。发展中国家设立出口加工区的思路相当清晰——通过提供各种税收、贸易政策优惠的形式，结合当地丰富却廉价的劳动力，吸引发达国家的外来直接投资资金和生产技术，引入相关劳动密集型的出口加工制造业。然而，世界上第一个所谓的出口加工区——香农国际航空港自由贸易区——位于爱尔兰。随后，亚非拉地区开始涌现出一大批工业型的出口加工区。在亚洲地区，1965年，中国台湾地区设立了高雄出口加工区。同年，印度在坎德拉（Kandla）设立了其第一个出口加工区。1970年，韩国在马山（Masan）设立了出口加工区。1971年，马来西亚在双威市（Bandar Sunway）设立了其第一个出口加工区。1972年，菲律宾设立了巴丹（Bataan）出口加工区。1973年，印度尼西亚在丹戎不碌（Tanjung Priok）设立了出口加工区。随后，1977年至1980年间，孟加拉国、斯里兰卡、泰国等国家也先后设立了出口加工区，而菲律宾、印度、马来西亚甚至设立了多个出口加工区。在非洲地区，同样掀起了设立出口加工区的热潮。1970年，毛

^①李育良、蒲华林：《国际贸易概论》，清华大学出版社，2006，第187页。

里求斯通过出口加工区法案（Export Processing Zones Law）。加纳、利比里亚、塞内加尔等国家亦先后在20世纪70年代设立了出口加工区。而在拉丁美洲地区，1964年，哥伦比亚在巴兰基亚（Barranquilla）设立了出口加工区；1965年，多米尼加在拉罗马纳（La Romana）设立了出口加工区；进入20世纪70年代后，危地马拉、洪都拉斯、萨尔瓦多、牙买加、哥斯达黎加等国家亦先后进入设立出口加工区的行列中。根据国际劳工组织的相关估计，截至1975年，全球共有25个国家（地区）设立了出口加工区，其大致数目是79个。在出口导向型工业化发展战略的指引下，大多数发展中国家（地区）开始积极建设出口加工区，以承接来自发达国家的劳动密集型企业的转移。对于这些发展中国家（地区）和新兴经济体而言，出口加工区成为其实现工业化战略目标的重要政策载体。

纵观20世纪60年代后出口加工区的发展趋势，可以清楚地看到：20世纪70年代，在墨西哥、亚洲部分国家、中美洲及中东地区部分国家开始设立出口加工区承接出口加工产业之后，出口加工区建设开始在发展中国家掀起巨大浪潮。拉丁美洲、南亚、西亚、北非在20世纪80—90年代也被卷入出口加工区建设的大浪潮中。转型经济体（俄罗斯、东欧及中亚地区国家）与撒哈拉沙漠以南的非洲地区在20世纪90年代后也开始设立相关的出口加工区。进入21世纪后，出口加工区已经遍布全球很多地区（见表1-7）。根据世界出口加工区协会（World Export Processing Zones Association, WEPZA）的相关统计，截至2006年10月，全球共有130个国家和地区设立了出口加工区，其中101个属于WTO成员；出口加工区数目已达到3 500个。总而言之，目前出口加工区的设立重心已日益转向那些经济落后、亟待进一步发展的发展中国家。在全球化潮流的影响下，越来越多的国家和地区在取得经济起飞与腾飞的目标之后，开始将目光瞄向程度更高、更为开放、功能更为多元化的经济特区发展模式。

表1-7 出口加工区项目设立时间表（截至21世纪初）

| 项目 | 20世纪70年代及以前 | 20世纪80年代 | 20世纪90年代 | 21世纪初 |
|-------------|--|-------------------------|---|---------------|
| OECD 成员国 | 丹麦、芬兰、德国、希腊、冰岛、爱尔兰、意大利、韩国、墨西哥、西班牙、瑞典、瑞士、英国、美国 | 澳大利亚、匈牙利、葡萄牙 | 捷克、法国、日本、波兰、斯洛伐克 | — |
| 美洲 | 巴哈马、巴西、哥伦比亚、多米尼加、巴拿马、智利、哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、牙买加 | 巴拉圭、秘鲁、特立尼达和多巴哥、乌拉圭 | 阿根廷、伯利兹、古巴、厄瓜多尔、尼加拉瓜、委内瑞拉 | — |
| 亚洲（环太平洋区域） | 印度、新加坡、泰国、马来西亚、菲律宾、斯里兰卡等国家以及中国香港、中国澳门、中国台湾等地区 | 孟加拉国、中国大陆、斐济、印度尼西亚、巴基斯坦 | 朝鲜、蒙古、越南 | — |
| 西亚北非 | 埃及、以色列、叙利亚 | 约旦、摩洛哥、突尼斯、阿联酋 | 阿尔及利亚、巴林、伊朗、科威特、黎巴嫩、利比亚、也门 | 阿曼 |
| 东欧与中亚 | — | 保加利亚 | 白俄罗斯、克罗地亚、爱沙尼亚、哈萨克斯坦、拉脱维亚、立陶宛、马其顿、罗马尼亚、俄罗斯、塞尔维亚、黑山、斯洛文尼亚、乌克兰、乌兹别克斯坦 | 阿尔巴尼亚、波黑、摩尔多瓦 |

(续表)

| 项目 | 20世纪70年代及以前 | 20世纪80年代 | 20世纪90年代 | 21世纪初 |
|--------------|-------------|----------|---|------------------|
| 撒哈拉沙漠以南的非洲地区 | 利比里亚、塞内加尔 | 吉布提、毛里求斯 | 布隆迪、喀麦隆、佛得角、赤道几内亚、加纳、肯尼亚、马达加斯加、马拉维、莫桑比克、纳米比亚、尼日利亚、卢旺达、塞舌尔、坦桑尼亚、乌干达、津巴布韦 | 加蓬、冈比亚、马里、南非、赞比亚 |

资料来源：FIAS（2007），转引自Michael Engman等（2007）。

注：①其中斐济与澳大利亚已于2003—2004年撤去其自由区规划；②部分国家按照其初始设立的名义划分。

三、多种自贸区自贸港的出现成为新发展趋势

在全球化浪潮的大力冲击下，全球范围内的生产、贸易、服务、消费等的关联日益加深，生产、贸易、资本、技术的国际合作程度不断加深，发达国家与发展中国家之间产业转移的层次性日益凸显。在全球工业化的大潮下，越来越多的国家不再局限于出口加工区的建设与规划。而随着全球贸易的日益深化与多元化，与加工制造密切相关的物流运输、货物存储甚至是产品深加工、精加工等内容也逐步被纳入了出口加工区的经营范围。与此同时，在已有工业发展的基础上，很多国家开始着眼于国家经济发展结构的转型升级，将目光瞄向现代服务业和高新技术产业。这意味着，传统的出口加工区项目已日益难以满足各个国家实现经济发展现代化的需求。在这一背景下，免关税区（Customs Free Zone）、保税区（Bonded Area）、企业园区（Enterprise Zone）、自由港（Free Port）、自由区（Free Zone）、自由经济区（Free Economic Zone）等形式的自贸区在全球范围内迅速发展，并逐渐成为新的发展趋势。其中，自由贸易港代表着开放层次、市场自由度最高的自贸区实践模式。那些处于产业转型升级、新旧动能转换、提质增效、追求进

进一步扩大对外开放阶段的新兴经济体，正在进一步探索自贸区与自贸港的操作问题，其中的典型代表之一便是中国。

如前文所述，自由贸易港的概念在16世纪时出现。自由贸易港的发展过程也经历了从一开始的装卸向物流服务、临港工业、进出口加工、国际海事服务、国际金融服务、国际法律服务、国际会展、科技研发等高端服务业的转移。根据相关统计数据，目前，全球共有130多个自由贸易港^①。一开始，自由贸易港的主要内容在于发展转口贸易，这与出口加工区注重加工制造的内容全然不同。而随着时代的变迁，特别是第二次工业革命之后航运业的快速发展，以及第二次世界大战之后全球经济贸易规模的快速增长，自由贸易港的规模和功能也发生了深刻的转变。

目前，全球范围内实行的自由贸易港主要分为工商型自由贸易港、旅游购物型自由贸易港和综合型自由贸易港三种类型。

转口贸易型自由贸易港属于第一代自由贸易港，其出现主要是为了有效躲避贸易制裁。“二战”以前，全球的贸易自由化程度相对较低，贸易壁垒和贸易保护主义相对严重。鉴于此，部分货物的生产与贸易并非直接在生产国与消费国之间进行，为了降低货物贸易成交的成本，会选择在第三国的自由贸易港进行交易，第一代自由贸易港应运而生。其典型代表是英国的利物浦港和德国的汉堡港。

“二战”后，世界范围内日益提倡贸易自由化、全球化，国与国之间的贸易壁垒在不断减少，越来越多的国家开始投身于自由贸易之中，欧盟关税一体化、WTO等协议的践行便是这一趋势的典型表现。在这一背景下，第一代自由贸易港就慢慢地丧失了其存在的意义。2013年，德国汉堡港被正式取消其自由贸易港的身份，欧盟关于海关港口的法律规定正式适用于整个汉堡港。部分自由贸易港便开始寻求转型，转换为第二代、第三代自由贸易港。

第二代自由贸易港结合工业与商业的发展内容，形成工商型自由贸易港。这一类自由贸易港主要分布于东欧、非洲与拉美地区，典型代表是罗马尼亚的苏利纳港和巴西的马瑙斯港。第二代自由贸易港依旧保留了第一代自

^①何瑛：《世行专家解读自由贸易港发展国际经验》，2018年5月23日，<http://baijiahao.baidu.com/s?id=1601241394848426737&wfr=spider&for=pc>。

由贸易港的转口贸易业务，并在此基础上通过扩大自由贸易港的地理区域和纳入港口腹地的方式实现加工制造业的发展。

旅游购物型自由贸易港的经营范围与传统的自由贸易港截然不同，它并非依托转口贸易或加工制造业的发展，而是纯粹依靠现代服务业的发展，成为新兴的自由贸易港。这一类自由贸易港主要分布于加勒比海地区。这些自由贸易港本身的经济基础较为薄弱，然而却具有得天独厚的自然风光与旅游资源。故而，通过出口廉价畅销的商品发展商业与旅游业，成为这一类自由贸易港的基本特征。哥伦比亚的圣安德烈斯港便是旅游购物型自由贸易港的典型代表。

当然，随着自由贸易港的不断深入发展，部分港口也开始形成综合型自由贸易港，在转口贸易、出口加工制造业乃至现代服务业的发展上均有所建树。传统的自由贸易港显然难以满足当今全球经济贸易快速发展的需求，综合型自由贸易港将以其新的姿态展现于世。目前，中国开启了新一轮自由贸易港的探索，这必然会为自由贸易港的发展注入新的模式与活力。

小 结

纵观欧洲自由贸易区的历史发展过程，可以看到，其每一次转型与发展都跟当时的经济贸易需求密切相关。从社会经济发展的基本经验看，社会离不开分工与交换，当所谓的“社会”辐射地理范围不断扩大时，分工与交换所受到的阻碍和限制就会越来越多。然而，大范围分工与交换的实现却有助于整体社会福利的提升。近几百年来，特别是“地理大发现”之后，全球化不断加速发展的历史发展过程已证实了这一点。在这一过程中，各种自由贸易区在区域贸易乃至全球贸易中应运而生，既受到经济贸易规模及需求的影响，又在不断地推进经济贸易的自由化进程，进而扩大经济贸易规模。从出口加工区到自由贸易港的历史发展过程，正是国家和地区在日益紧密的全球经济贸易一体化过程中，为适应全球化，深化对外开放、积极推动自由贸易的重要政策转变与推进的过程。

第二章 经济特区——从深圳到喀什

长期的计划经济体制使中国的经济和社会发展难以持续，中国急需一场系统化的改革。作为中国改革开放的总设计师，邓小平认为不进行改革开放只有死路一条，他提出设立经济特区、引进外资和发挥劳动力优势。中国出口导向型经济正式启程。

第一节 经济特区：中国改革开放的突破口

一、经济特区的诞生过程

经济特区的诞生主要经历了开放酝酿、设立出口加工区和设立经济特区三个阶段。

（一）开放酝酿阶段

1978年，邓小平出访泰国、马来西亚、新加坡等多个国家，其中新加坡之行给他留下了深刻的印象^①：新加坡从20世纪60年代开始就非常重视对外经济发展，积极投身国际市场，不断引进国外的资金和先进的技术，整个国家的经济得以快速腾飞，跻身“亚洲四小龙”（具体指韩国、新加坡、中国香港和中国台湾）。外商在新加坡投资建厂主要使新加坡获得了三大好处：

^①武市红、高屹主编：《邓小平与共和国重大历史事件》，人民出版社，2000。

一是外资企业在新加坡缴纳的高额税费可以增加财政税收；二是外商新建企业可以在当地创造大量就业，增加工人劳动收入；三是带动了相关服务业的发展。

反观当时的中国，几乎是在与外部世界隔绝的情况下进行经济建设的。1972年中国政府曾明确表示中华人民共和国不允许外国人在中国投资，中国也不向外国输出资本。1974年外贸部的一篇文章明确表示：“社会主义国家根本不会引进外国资本或同外国共同开发本国或其他国家的资源，根本不会同外国搞联合经营，根本不会低三下四地乞求外国的贷款。”

从新加坡回国以后，邓小平下定决心实施改革开放，主张把利用外资作为首要政策。1978年，在中共十一届三中全会上，“努力采用世界先进技术和先进设备”被正式写进了会议公报。

（二）设立出口加工区阶段

1978年下半年到1979年上半年，是广东偷渡外逃之风最盛行的时期。偷渡的不仅有农民，还有干部、职工及其子女，甚至十几岁的中小學生也结伴偷渡。1978年，深圳农民的年收入是134元，而仅一河之隔的香港新界农民的年收入却是13 000港元。时任广东省委第一书记的习仲勋认为，只有从源头抓起，发展经济，才能从根本上解决外逃问题^①。

1978年6月，为了更好地贯彻中央对港澳地区“长期打算、充分利用”的方针，进一步办好招商局，交通部部长叶飞特派交通部外事局负责人袁庚赴港检查招商局工作进行广泛调查研究^②。调研期间，袁庚萌生出在蛇口建立一个后勤服务基地或出口加工区的想法。蛇口位于南海之滨，西依珠江口，东临深圳湾，与香港新界元朗、流浮山隔海相望，具有丰富而廉价的土地与劳动力资源，同时又可以利用香港的资金与技术，使两地的优势互补，不仅能繁荣地方经济，而且能促进港深两地的经济互助与合作。更重要的是，彼时的蛇口还是内地居民逃港的主要关口，大力发展蛇口经济，能有效缓解这一问题。袁庚的这一想法与时任广东省委第一书记习仲勋的想法

^①黄金生：《习仲勋终结“大逃港”》，《人民文摘》2014年第12期。

^②罗亚平：《蛇口工业区，一根“试管”的诞生》，《人民周刊》2018年第20期。

不谋而合。1979年1月，中共中央、国务院批准了广东省和交通部的联合报告——《关于我驻香港招商局在广东宝安建立工业区的报告》，决定在蛇口创办中国第一个出口加工区。这被称为“特区中的特区”、中国改革开放的“试验场”。

（三）设立经济特区阶段

1979年4月，习仲勋和其他广东官员在北京提出了一项建议：希望中央为广东和福建两个沿海省份提供更大的政策灵活性以帮助他们吸引外国投资，并在广东的深圳、珠海、汕头以及福建厦门等四个城市增加豁免。邓小平用“特区”一词命名这四个城市。该项提案于1979年7月15日获得批准，四个特区于1979年8月26日正式成立。

1984年，中国进一步开放了14个沿海城市（分别是大连、秦皇岛、天津、烟台、青岛、连云港、南通、上海、宁波、温州、福州、广州、湛江和北海），旨在进一步扩大开放。自1988年以来，中国内地对外开放的范围逐渐扩展到边境地区、长江沿岸地区和内陆地区。1988年，经第七届全国人民代表大会第一次会议批准，国家决定将海南岛划定为中国内地最大的经济特区，并同步扩大其他四个经济特区。2010年5月，位于中国与众多中亚国家边界附近的新疆喀什被设立为经济特区，其设立是为了建立起中国与这些中亚国家之间的国际贸易联系。

二、经济特区助力改革开放

经济特区的设立和发展对中国的改革开放进程起到了很大的推动作用，具体可以分为以下三点。

首先，经济特区的设立是我国进行经济体制改革的一项重大尝试，起到了强大的示范和带动作用。经济特区完全不受计划经济体制的约束，具有以市场为导向发展经济的鲜明特征，建设和发展经济特区为全国经济体制改革奠定了基础、扫除了障碍、指明了方向。随着经济特区的建设更加深入、更加自信，我们从中积累和获取的关于社会主义市场经济体制改革和社会主义现代化建设的经验更加丰富。正如邓小平同志所说，经济特区就是我国进行

经济和社会体制改革的排头兵，经济特区的设立、建设和发展不仅对我国进行经济社会改革有着重大意义，对世界其他国家发展特区也有借鉴意义。

其次，经济特区的设立也为我国登上世界经济大舞台创造了机遇。经济特区一方面成为中国通向世界的门户，另一方面也为世界其他国家提供了了解中国的特殊渠道，有了经济特区的协助，国际资本、信息和技术可以源源不断地流入中国内地。

最后，从国内均衡发展的角度来看，经济特区的建设和发展直接带动了内地各省区市的发展和改革。经济特区在创立和发展过程中积累了无数的实践经验，涉及人才管理、技术引进、资金积累等方方面面，这些经验完全可以供其他省区市在发展和改革中借鉴，取其精华，去其糟粕，从而真正实现邓小平同志所说的“先富带动后富”，即一小部分地区依靠得天独厚的条件优先发展起来，随后带动总体发展较落后的地区加速发展，最终实现共同富裕的目标。

第二节 深圳经济特区对中国改革开放的历史性作用

一、深圳经济特区的历史沿革

深圳经济特区位于深圳市南部，毗邻香港，北倚梧桐山和羊台山脉，东起大鹏湾，西邻珠江口岸，总占地面积约为328平方千米。深圳经济特区被分为四块区域，分别是盐田区、福田区、南山区和罗湖区。深圳经济特区的前身是原宝安县县城，最初经济发展较为落后，但自从划分了经济特区，区内兴办了大量工厂，开通了多个货运码头，在较短的时间内便实现了脱胎换骨的转变。

深圳总体经济实现快速发展，工业化水平不断提升。从2000年到2018年（目前深圳市统计局归档的统计公报最早只能追溯到2000年），深圳的地区

生产总值从1 665.24亿元增加到24 221.98亿元，年均增长率为16.0%。全年人均可支配收入从2000年的21 626元（统计口径为城镇居民）急剧上升至2018年的57 543.6元（统计口径为全市居民）。如今的深圳已成为中国最重要的高科技研发和制造基地之一。深圳港集装箱吞吐量连续多年居于世界第三位，外贸出口总额连续20余年居中国内地第一位。2016年，深圳市生产总值超越广州市成为中国内地经济总量第三大城市。2018年，在改革开放40年之际深圳市生产总值超越香港。

1978年，深圳只有174家工厂。深圳的工业化始于1980年，当时经济特区宣布并开始实施工业化。深圳的工业化进程经历了几个阶段，其产业规模从小到大，产品从相对价值较低的产品到高科技产品，产业结构从土地密集型到技术密集型，如今深圳已成为一个新兴的高科技产业中心。2018年，第一产业增加值22.09亿元，增长3.9%；第二产业增加值9 961.95亿元，增长9.3%；第三产业增加值14 237.94亿元，增长6.4%。第一产业增加值占全市地区生产总值的比重为0.1%，第二产业增加值所占比重为41.1%，第三产业增加值所占比重为58.8%（如表2-1所示）。在现代产业中，现代服务业增加值10 090.59亿元，增长7.1%；先进制造业增加值6 564.83亿元，增长12.0%；高技术制造业增加值6 131.20亿元，增长13.3%。人均地区生产总值189 568元，增长3.2%，按2018年平均汇率折算为28 647美元。四大支柱产业中，金融业增加值3 067.21亿元，比上年增长3.6%；物流业增加值2 541.58亿元，增长9.4%；文化及相关产业（规模以上）增加值1 560.52亿元，增长6.3%；高新技术产业增加值8 296.63亿元，增长12.7%。

表2-1 2018年深圳市分区地区生产总值

| 地区 | 地区生产总值 | | 第一产业 | | 第二产业 | | 第三产业 | |
|-----|-----------|---------|--------|---------|----------|---------|-----------|---------|
| | 绝对值/亿元 | 比上年增长/% | 绝对值/亿元 | 比上年增长/% | 绝对值/亿元 | 比上年增长/% | 绝对值/亿元 | 比上年增长/% |
| 全市 | 24 221.98 | 7.6 | 22.09 | 3.9 | 9 961.95 | 9.3 | 14 237.94 | 6.4 |
| 福田区 | 4 018.26 | 7.4 | 1.63 | -0.8 | 238.56 | 10.8 | 3 778.07 | 7.1 |
| 罗湖区 | 2 253.69 | 7.3 | 1.31 | -27.3 | 81.65 | 2.2 | 2 170.74 | 7.5 |
| 盐田区 | 612.76 | 7.1 | 0.14 | -19.4 | 85.83 | 1.7 | 526.79 | 8.0 |
| 南山区 | 5 018.36 | 4.5 | 1.07 | 8.7 | 2 045.70 | 0.2 | 2 971.59 | 9.1 |

(续表)

| 地区 | 地区生产总值 | | 第一产业 | | 第二产业 | | 第三产业 | |
|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|
| | 绝对值/ 亿元 | 比上年 增长/% | 绝对值/ 亿元 | 比上年 增长/% | 绝对值/ 亿元 | 比上年 增长/% | 绝对值/ 亿元 | 比上年 增长/% |
| 宝安区 | 3 612.18 | 8.7 | 1.36 | 30.9 | 1 840.87 | 8.3 | 1 769.94 | 9.0 |
| 龙岗区 | 4 287.86 | 11.0 | 0.54 | -2.7 | 2 974.89 | 15.9 | 1 312.43 | 0.8 |
| 龙华区 | 2 401.82 | 10.3 | 0.30 | -6.1 | 1 438.76 | 16.2 | 962.76 | 2.1 |
| 坪山区 | 701.66 | 10.1 | 0.73 | -19.9 | 450.95 | 6.1 | 249.98 | 20.6 |
| 光明区 | 920.59 | 7.3 | 1.74 | 23.9 | 588.51 | 7.7 | 330.34 | 6.3 |
| 大鹏新区 | 341.66 | 6.0 | 0.78 | -8.7 | 187.85 | 0.8 | 153.02 | 13.4 |
| 深汕特别 合作区 | 53.13 | 4.0 | 12.47 | 12.9 | 28.37 | 3.7 | 12.29 | -2.2 |

资料来源：深圳市统计局。

自20世纪90年代以来，深圳的工业增长一直是经济发展最重要的推动力。近年来新兴产业不断涌现，2018年深圳全年战略性新兴产业增加值合计9 155.18亿元，比上年增长9.1%，占地区生产总值的比重为37.8%。其中，新一代信息技术产业增加值4 772.02亿元，增长10.9%；数字经济产业增加值1 240.73亿元，增长3.8%；高端装备制造产业增加值1 065.82亿元，增长10.7%；绿色低碳产业增加值990.73亿元，增长11.7%；海洋经济产业增加值421.69亿元，下降11.3%；新材料产业增加值365.61亿元，增长8.6%；生物医药产业增加值298.58亿元，增长22.3%。

对外贸易方面，经过40年的经济改革开放，深圳逐步发展成了外向型经济。2018年，全年货物进出口总额29 983.74亿元，比上年增长7.0%。其中出口总额16 274.69亿元，同比下降1.6%；进口总额13 709.05亿元，增长19.4%（见表2-2）。出口总额连续26年居内地大中城市首位。

表2-2 2018年深圳市货物进出口总额及增长速度

| 指标 | 金额/亿元 | 比上年增长/% |
|----------|-----------|---------|
| 货物进出口总额 | 29 983.74 | 7.0 |
| 货物出口总额 | 16 274.69 | -1.6 |
| 总额中：国有企业 | 1 233.37 | -18.6 |

(续表)

| 指标 | 金额/亿元 | 比上年增长/% |
|------------|-----------|---------|
| 民营、集体及其他企业 | 8 163.04 | 0.7 |
| “三资”企业 | 6 878.28 | -0.6 |
| 总额中：一般贸易 | 7 194.92 | 0.7 |
| 来料加工装配贸易 | 82.48 | 34.9 |
| 进料加工贸易 | 6 300.15 | 10.6 |
| 其他贸易 | 2 697.14 | -25.9 |
| 总额中：机电产品 | 12 792.96 | 2.5 |
| 总额中：高新技术产品 | 8 254.95 | 6.9 |
| 货物进口总额 | 13 709.05 | 19.4 |
| 总额中：国有企业 | 411.14 | -24.4 |
| 民营、集体及其他企业 | 7 955.7 | 28.9 |
| “三资”企业 | 5 342.21 | 12.1 |
| 总额中：一般贸易 | 6 678.49 | 12.1 |
| 来料加工装配贸易 | 89.35 | 36.9 |
| 进料加工贸易 | 4 219.39 | 24.3 |
| 其他贸易 | 2 721.82 | 31.7 |

资料来源：深圳市统计局。

利用外资方面，2018年全年新签外商直接投资合同项目14 834个，比上年增长119.5%；实际使用外商直接投资金额约82.03亿美元，增长10.8%（见表2-3）。

表2-3 2018年深圳市部分分行业外商直接投资及增长速度

| 行业 | 合同外资金额/万美元 | 比上年增长/% | 实际使用金额/万美元 | 比上年增长/% |
|----------|------------|---------|------------|---------|
| 总计 | 2 824 526 | -23.3 | 820 301 | 10.8 |
| 农、林、牧、渔业 | 813 | -98.9 | 3 | -40.0 |
| 采矿业 | 266 | — | — | — |
| 制造业 | 160 580 | -12.5 | 174 025 | 82.2 |
| 建筑业 | 10 845 | 24.2 | 811 | -46.8 |

(续表)

| 行业 | 合同外资 金额/万美元 | 比上年 增长/% | 实际使用 金额/万美元 | 比上年 增长/% |
|---------------------|----------------|-------------|----------------|-------------|
| 批发和零售业 | 505 296 | -9.8 | 89 680 | -18.0 |
| 住宿和餐饮业 | 5 078 | 23.8 | 243 | -67.8 |
| 信息传输、软件和信息 技术服务业 | 483 570 | 31.7 | 41 542 | — |
| 金融业 | 173 872 | -87.6 | 77 900 | -12.2 |
| 房地产业 | 78 104 | -26.5 | 164 843 | -19.2 |
| 租赁和商务服务业 | 781 241 | 8.1 | 204 015 | 27.2 |
| 科学研究和技术服务业 | 214 096 | 8.2 | 17 066 | -65.0 |
| 居民服务、修理和其他 服务业 | 9 748 | -1.9 | 482 | — |
| 教育 | 2 700 | 22.0 | 4 | -69.2 |
| 卫生和社会工作 | 916 | 17.0 | — | — |
| 公共管理、社会保障和 社会组织 | — | — | — | — |

资料来源：深圳市统计局。

二、深圳经济特区对中国改革开放的历史性作用

1979年，深圳下定决心成立经济特区，拉开了中国改革开放的序幕。短短40年的时间，深圳从一个毫不起眼的小渔村发展成为中国发展势头最强和国际影响力与日俱增的大型城市之一。同时深圳也是科技创新中心和金融发展中心，地区生产总值年增长速度惊人，深圳虽然没有众多知名高等院校学府，却依旧孕育出了华为、腾讯等中国的跨国公司和全球性行业领军企业以及众多高新技术产业。

深圳经济特区是中国实行改革开放和建设社会主义现代化社会的重要第一站，中国在零经验的基础上大胆设想、仔细求证、谨慎落实，把深圳建成了科技发展的先驱和社会主义现代化建设的试验田，为全国经济社会发展做出了巨大贡献。

（一）体制改革的“试验田”

深圳成立经济特区的初衷是打破计划经济的桎梏，大力推行市场经济，因此市场化也成了深圳经济体制改革的主旋律。推行市场化的关键在于坚持由市场来决定资源配置，政府只作为辅助，目标是搭建一流的营商环境和完备的市场体系，从而最终推动经济高质量发展。

深圳经济特区发展的根本思路是从计划经济向市场体系转变。采用市场机制使经济特区创造了一种新的发展方式。更确切地讲，深圳在领导中国推行改革和城市改造方面发挥了重要的示范作用，主要体现在土地使用权、价格体制、劳动力市场和金融体系改革等方面。

土地使用权改革。深圳是中国第一个开辟土地市场和商品化住宅用地的城市。在1980年至1984年期间，作为深圳众多工业区之一的蛇口工业区为员工推出了商品化住房，这是中国关于此类住房改革的首次尝试。随后，深圳又出台了“现金转移”政策，用以补偿居民，同时提高租金和房价，以反映所提供住房的建筑成本。从那时起，深圳就成了中国住房制度改革的试验场，并提供了近几十年来全国各地实施土地和住房改革效仿的原型。

价格体制改革。1980年，深圳开始放松对资本品的价格管制，以减少对某些商品的定价和费用的限制，目的是最终建立一个市场机制，通过该机制让供需决定商品价格。1984年，深圳取消了使用代金券配额购买食品（包括食用油、猪肉、蔬菜）以及服装等的制度，从而放弃了日常用品的行政分配制度。10年后，代金券改革计划在全国范围内得到推行。

劳动力市场改革。深圳经济特区成立后，开始对工资、劳动力流动和劳动合同等方面进行渐进式改革。自20世纪80年代以来，深圳实施了劳动力使用、工资确定和养老保险改革。1984年，深圳开始改革确定员工工资的政府程序，这是打破计划经济不可或缺的一部分。在新制度中，工资分为固定部分（岗位工资）和浮动部分（绩效工资），其中浮动部分与雇员绩效直接挂钩。到1985年中期，这种结构性工资改革已被广泛接受并应用于国内其他地区。为了保护低收入人群，深圳市政府还于1992年实施了最低工资政策。

金融体系改革。深圳是中国第一个允许外资银行进入的城市。1982年，外资金融机构——南洋商业银行在深圳设立了第一家分行，标志着中国金融

改革取得重大突破。1987年，深圳发展银行以自由认购形式向社会公开发售人民币普通股，成为政府、企业和个人共同拥有的第一家区域性股份制商业银行。该事件标志着国家对金融体系垄断时代的终结。1987年，中国第一家证券公司在深圳注册成功，随后于1990年成立了深圳证券交易所。在中国严密的外汇管制背景下，深圳继续建立了第一个外汇交易中心，此举极大地鼓励和加速了外汇交易的发展。

（二）创新发展的“排头兵”

创新是发展的最强动力，深谙这一道理的深圳一直以来都极度重视抓好创新，具体体现为：深圳一直强调保护知识产权，鼓励创新发展，完善科技金融服务体系，搭建全过程的创新生态链，涵盖了基础研究、技术攻关、成果产业化和科技金融等各个环节。深圳也用自身发展经验和显著成果证明了，大力倡导创新一定可以为经济社会发展平添动力并且有助于占领发展先机。

回顾深圳的发展和腾飞历史，20世纪80年代的深圳优先发展贸易，以成为贸易出口和加工中心为发展目标，有了一定经济发展基础后又开始寻求工业化的进一步发展和深入布局高科技产业，随后又快速加入了金融和互联网浪潮，并在日新月异的风口浪尖中争得了一席之地。总的来看，深圳坚持将转型与创新的理念作为一切行动的指南，努力抓住了时代赐予的所有宝贵的发展机会。

在深圳特区成立之前，蛇口工业区的总体发展已经初具规模，但是放眼全市来看，深圳还是将流通贸易业作为经济社会发展的主流行业，其主要原因还是背后强大的政府扶持。虽然深圳已经靠着得天独厚的优势迅速跻身国内新兴贸易中心的行列，但它的目光并没有仅仅停留在这里，它深谙依靠贸易只能赚一些“快钱”，于是，在通过转口贸易积累起一定的发展资本后，深圳迈出了产业转型的关键一步，也就是说，深圳开始进行工业化转型。经过合理规划和周密布局，深圳确定了六部门并行发展的发展战略，这六大部门包括轻工、电子、纺织、石油化工、精密机械和新型建筑材料。因为靠近香港地区且深圳整体的土地租金相对较低，人力成本也并非居于高位，凭借着这一系列的优点，深圳获得了加工制造业创造出的大量红利（加工制造

业主要指的是“三来一补”——来料加工、来件装配、来样加工和补偿贸易），大量劳动密集型的“三资企业”源源不断地涌入深圳。但到了1993年底，深圳出台新政策，要求所有与“三来一补”相关的企业一律禁止入深，特区内已办的“三来一补”加工业，若被鉴定出是属于污染环境的，则一律坚决迁走。

时任深圳市委书记厉有为，对于深圳市当时出台的这一政策这样解释：深圳在创立经济特区的最初阶段，由于当时的历史条件，吸引来的大多数投资商和企业都具有低端、附加值不高、环境污染严重等特征，深圳承受着这些企业生产过程中排放的废弃污染物的危害，经过一番审慎思考，深圳决定严肃对待这一污染问题，不将目光囿于眼前既得利益，而是从长远角度谋求可持续发展的新途径。在确信了这些加工企业对于深圳未来发展十分不利之后，深圳决定摒弃一切，重新出发，另谋发展道路。

就在深圳寻找下一阶段发展重心的时候，世界形势也在发生着天翻地覆的改变：新一轮科技浪潮突然而至，并迅速席卷全球，这让深圳意识到顺应全球环境变化趋势和调整产业结构是当下的关键任务。2008年美国次贷危机的爆发，使得作为出口加工基地的深圳遭受巨大冲击。它更加笃定了自身高度外向型的发展模式无法长久稳定地延续下去，一旦遇到危机变故，必将受到严重冲击。但深圳也在这一轮经济危机中看到了未来发展的希望，它率先开始部署互联网信息技术、新能源环保、生物制药等战略性新兴产业格局。精准的战略眼光和10年的不懈努力使得深圳在新兴产业发展方面收获颇丰，如前文所述，2018年，深圳战略性新兴产业增加值合计9155.18亿元，比上年增长9.1%，占地区生产总值的比重为37.8%。

建市之初，深圳市内基本没有大学和高等研究院，科技资源极为匮乏，但是现如今，每当人们说起深圳，首先想到的就是深圳的科技创新能力令世界瞩目。在过去40年的发展历程中，深圳从最初坚定奉行“拿来主义”的小城市变成了如今屹立在科技浪潮之巅岿然不动的创新城市，深圳付出的努力和背后的艰辛无人知晓，我们所能看到的是它在各个领域夺人眼球的创新成果，具体以四大深圳创新公司为例。

比亚迪：作为一家致力于技术创新以改善生活的高科技公司，比亚迪成立于1995年2月，经过20多年的快速发展，公司在全球建立了30多个工业园，

并在电子、汽车、新能源和轨道交通等相关行业中发挥了重要作用。从能源获取和储存到应用，比亚迪致力于提供零排放的新能源解决方案。比亚迪在香港和深圳证券交易所上市，收入和市值均超过1 000亿元人民币。

华为：1987年成立于深圳，是全球领先的信息和通信技术（ICT）基础设施和智能设备供应商。华为致力于把数字世界带给每个人、每个家庭和每个组织，以实现一个完全连接的智能世界。华为拥有近18.8万名员工，在170多个国家和地区开展业务，为全球超过30亿人提供服务。

腾讯：成立于1998年，总部位于深圳，是一家以互联网为基础的科技与文化企业。腾讯的使命是“通过互联网服务提升人类生活品质”，以“用户至上”为经营理念，腾讯通过为超过10亿网民提供综合互联网解决方案来实现其使命。作为行业领导者和全球创新型数字技术解决方案的先驱，腾讯旨在通过公司的两个主要业务运营，即社交平台和数字内容来为大众提供连接一切的平台和服务。

大疆：无人机企业，总部位于深圳，依托优良的原材料供应商以及人力资源，大疆从2006年的一个小型办公室团体发展成为一支拥有全球员工的庞大队伍。其办事处遍布美国、德国、荷兰、日本、韩国等多个国家和地区。作为一家私人拥有和经营的公司，大疆专注于自己的愿景，支持技术的创意商业和非营利性应用。如今，大疆生产的产品正在重新定义这个新兴行业，并为其他行业的专业人士带去诸多工作上的便利。

三、深圳经济特区的未来展望

未来，深圳将利用好天时地利人和，重点关注地理互通、人文交流和经贸合作，以创新投资贸易规则为突破口，以区域协同联动为支撑，以“一带一路”倡议为框架，努力共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路，以粤港澳大湾区建设为根本战略目标，着力打造高水平的对外开放和经济发展。

根据2019年深圳市政府工作报告^①，2019年深圳经济社会发展的主要预

^①《深圳市政府工作报告》，http://www.sz.gov.cn/zfgb/2019/gb1091/201903/t20190313_16683064.htm。

期目标是：地区生产总值增长7%左右，地方一般公共预算收入增长6.5%左右，居民收入与经济增长基本同步；居民消费价格涨幅控制在3%以内；新增就业人数8万人，城镇登记失业率控制在3%以内；完成节能减排任务；有效防控金融等风险；新增幼儿园学位2万个、公办中小学学位超过3万个，新增病床3 500张、养老床位1 000张，建设筹集人才住房和保障性住房8万套、供应3.4万套。为了实现上述目标，深圳市将重点做好以下几个方面的工作。

（一）努力推进粤港澳大湾区建设，增强核心引擎功能

一是在前海、广东、香港和澳门之间建立合作示范区。开展《前海深港现代服务业合作区总体发展规划》的修订工作，推动前海合作区的扩建进程，总结和拓展“前海模式”。推进前海新时期的综合改革开放计划，探索更多可以复制和推广的经验，打造高水平的开放门户。努力深化深港金融合作创新政策，探索建立本币和外币综合账户体系，建立人民币国际投融资基金，开展金融综合监管试点，扩大粤港澳联营律师事务所经营范围。全面推进前海城市新中心建设，启动沿江高速前海段与南坪快速衔接等重大项目的规划建设，开始建设前湾会议中心和桂湾公园。二是高水平建设河套深港科技创新合作区。探索建立与开放创新相适应的体制机制，整合“一国两制”优势，努力开展人员物资流动、职业资格准入、规范创新和新药新设备监管等试点，实现深港研究基金的跨境使用。探索离岸创新基地建设。加快合作区空间整备，改善交通设施，促进福田保税区改造升级。三是规划深港贸易和旅游消费合作建设的新平台。规划建设港口经济带，开通莲塘口岸，推进皇岗、沙头角等港口的改造，提升罗湖、深圳湾等港口的环境质量，扩大建设具有购物、休闲、文化等功能的跨境消费的新兴商业圈。制定沙头角和罗湖深港国际旅游消费合作区发展规划，促进深港两地联合开发建设，探索建设特色购物街。四是为大湾区建设综合交通枢纽。加强国际航空枢纽的辐射功能，加快第三条跑道的规划和建设，增加5个以上的国际通航城市，促进通用航空的发展，加快建设一流的空港经济区。加快盐田港东作业区和西部出海航道二期工程，建设深圳港内陆港，促进深港引航互认，推动深港海上

旅游线路的开通。研究改善深圳站的服务功能，引进高铁线路，建设综合交通枢纽，改善地铁接驳，促进区域及周边业态的转型。五是建设“一带一路”重要支撑区。制定参与“一带一路”建设的三年行动计划，加快深越海防合作区和中白物流园建设，探索建立服务网点，促进海外贸易，扩大深圳国际仲裁院海外庭审中心布局。提高工程建设的国际化水平，促进更多的工程承包、建设等企业发展“一带一路”市场。依托新成立的“一带一路”环境技术交流与转移中心，规划建设一个国际高端环保产业园。出台“走出去”服务体系三年行动方案，不断提升深圳的国际影响力。六是加快建设全球海洋中心城市。坚持海陆统筹规划，城市与海洋互动，优化城市功能布局，完善海洋功能区划，加强海洋生态保护与修复，在大湾区建设活力海岸带。推进新海洋城市规划建设，启动中欧蓝色产业园和国家南方海洋科学城的规划设计，发挥海洋产业发展基金的作用，大力发展海洋电子信息、海洋高端设备、海洋生物、海洋金融等行业，并规划建设海洋博物馆，办好中国海洋经济博览会。

（二）坚持重点改革营商环境

一是注重优化营商环境。建设世界一流的营商环境改革创新试验区，统一国家营商环境评价指标，对标国际先进城市，采取动态改进改革措施，不断推进企业开闭、施工许可、纳税、市场监管、社会信用和跨境贸易等领域的改革。二是注重激发市场参与者的活力。大力发展民营经济，实施国家和省级政策支持民营经济发展，继续实施“四个千亿”计划，促进民营经济发展，进一步优化民营经济发展环境，坚决破除各种隐性壁垒，鼓励民间资本进入。三是着力解决生活中的问题。坚持“房子是用来住的，不是用来炒的”定位，用更多的经济手段建立房地产市场健康发展的长效机制，加快实施住房制度改革配套政策，促进住宅政策性金融机构的试点改革。加大人才住房、安居型商品房和公共租赁住房建设力度，有序推进旧社区和城中村改造，完善住房租赁监管服务平台功能，出台特殊政策严格控制住房和工业用房租金上涨过快。四是着力提高土地保护和集约利用水平。深化土地管理制度改革，优化土地资源配置，协调地上和地下空间的开发利用，加强土地供

应的后续监管。加大对连片土地的清理和整备，加快老工业区的升级。五是着力提高政务效率。以机构改革为契机，采取专项行动，改善政府服务，进一步转变政府职能，深化“放管服”改革，推进网上审批全覆盖，全面优化市、区、街道、社区四级窗口服务。六是着力提高服务企业和人才的水平。完善企业重大危机预警救助和贸易摩擦响应机制，建立企业投诉受理平台和综合服务平台，及时将惠企政策信息推送到企业，使企业能够发现、理解和使用它。创新人才服务，完善人才综合服务平台，促进粤港澳大湾区人才流动更加便捷，促进更多科研机构和企业开展人才自主评价。

（三）坚持把创新作为城市发展的主旋律

一是建设世界级的光明科学城。以最高标准和最高水平为基准，加快推进材料基因组等大科学装置的建设，并对主要创新平台和创新孵化器进行前瞻布局。加大土地整备力度，加快重点项目和配套设施建设。二是加快弥补基础研究的不足。加大基础研究投入，确保基础研究投入比例不低于财政科技专项资金的30%。争取让国家第三代半导体技术创新中心落户深圳，成为真正的诺贝尔奖科学家实验室。三是建设新兴产业发展高地。大力发展新一代信息技术、高端装备制造、绿色低碳、生物医药、数字经济、新材料、海洋经济等战略性新兴产业。实施高新技术企业逐步升级，培育更多拥有颠覆性技术的科技企业。推进高新区创新发展，加快高新区升级改造，高水平规划建设坪山高新区。推进国家生物产业基地和大梧桐新兴产业带等建设。建立军民融合与创新的示范模式。四是完善全过程创新生态链。促进科技与金融的深度融合，利用天使投资引导基金，探索建立科技小额信贷、科技金融租赁和科技保险公司。建设国家知识产权强市，实施知识产权保护条例，推进知识产权质押融资和证券化，建立快速授权、确权、维权的保护机制。举办“全球青年创新集训营”，继续办好中国国际高新技术成果交易会、电子信息博览会以及IT和BT领袖峰会。

第三节 从深圳经济特区到喀什经济特区的发展进程

一、喀什经济特区的成立背景

2010年全国两会期间，新疆地区代表提议在新疆喀什设立一个经济特区，并建议中央在国家沿边开放整体战略部署中加入进一步推进新疆喀什地区向西开放的计划。提议认为，新疆喀什地区一旦获得中央关于税收、产业、金融、土地等方面的政策扶持以及沿海内陆城市的对口帮扶，再加上自身得天独厚的优势条件，一定可以在短期内迅速成为向西出口加工基地和商品物流集散基地。此外，喀什还可能成为稀缺能源和矿产资源的重要国际进口通道，对于我国“走出去”开发能源资源和开拓国际市场具有重要影响和推动作用。

喀什是中国西部地区的门户，在陆地上与5个国家接壤，同周边国家首都的最近距离只有1 000多千米。正是由于喀什地区接壤的周边国家数目众多，建立喀什经济特区不仅有助于带动喀什自身和新疆地区的发展，也能对周边相邻国家的发展形成比较优势，从而有助于贸易的进一步蓬勃发展。但是，要实现跨越式发展，必须面向周边国家实行全方位、多层次、宽领域的对外开放和向西开放。

二、喀什经济特区的建设目标

2010年5月，中共中央、国务院在北京召开了中央新疆工作座谈会，同意设立喀什经济特区，以喀什经济特区的发展带动整个新疆地区的经济社会改革和发展，并在新疆尝试开展资源税费改革工作，当时的目标是喀什经济特区成立5年后全区人均GDP达到全国平均水平。

喀什市政府表示将以深圳经济特区为榜样和标杆，充分利用国家给予

的特殊支持政策以及中亚、南亚、西亚各国的广阔国际市场，加快改革和发展的步伐，竭尽全力将喀什建设成为全方位对外开放的经济特区和大型内陆城市。

三、向深圳经济特区看齐的喀什经济特区

2010年，中央确定由深圳市对口支援新疆喀什市和塔什库尔干塔吉克自治县（以下简称“塔县”），与新疆共建喀什经济开发区，是为深圳向喀什对口帮扶的缘起。截至2018年底，深圳共计派出了798名援疆干部人才，投入大约70亿元财政资金和4.58亿元社会捐赠，组织实施的项目共有438个，协议投资金额超过了300亿元。深圳通过这一系列举措将深圳速度带到了万里之外的新疆。

（一）近半数贫困人口脱贫

塔县地处帕米尔高原，因高寒缺氧，发展备受制约，是国家级贫困县，也是深圳对口帮扶、精准扶贫的重要发力点。深圳援疆前方指挥部副总指挥袁富勇表示，截至2018年9月，喀什市已实现35 982人脱贫，占贫困人数的46.7%；塔县已实现7 356人脱贫，占贫困人数的43.7%。

在新一轮对口援疆规划方案中，深圳福田区对口帮扶和支援新疆塔县。深圳市和福田区两级单位通力合作、全力支持援疆方案，他们根据塔县当地传统畜牧业发达和自然资源丰富等优势，结合生态与科技相结合的框架思路，将“光伏扶贫”和“牦牛入户”项目确定为精准扶贫的重点任务和主要措施。

塔县扶贫的重点行业就是其优势行业——畜牧业。深圳将其自身创新发展的思路 and 理念运用到了精准扶贫的每一个环节。具体表现为：他们在建设塔什库尔干草场时大规模创造性地引进了高位水池供水系统和太阳能扬水技术，不仅让数千名塔县贫困民众获得了饲草料，也直接有效地改善了当地的自然环境，确保了可持续发展。除此之外，深圳还出资建造了大型颗粒饲料加工厂，这些加工厂年加工能力可达12万吨。深圳福田区政府还鼓励农业产业化龙头企业到塔县开设分部并介绍和传播先进的农业生产理念和科学技

术，不仅直接为当地创造了就业，还提升了劳动力素质，加速了当地的社会和经济发展。

深圳福田区帮助塔县脱离贫困的做法精准有效的同时，还保证了所有脱贫举措和产业项目可以保持长期的和持续的发展。其中较为典型的案例是深圳福田区政府和深圳能源集团联合在塔县投资开展2万千瓦的光伏发电项目，这个项目于2018年5月投产，项目投产以后每年产生的利润的3/4会被投入塔县扶贫温暖基金，据估计每年投入基金的数额不低于500万元，这确保了新疆塔县今后可以自给自足，就算没有深圳的帮扶，也可以依靠自己的努力获得长足发展，最终实现脱贫的目标。

（二）产业项目落户实现授人以渔

实现稳定就业是真正实现脱贫的关键所在。深圳在对喀什的产业帮扶中，重点从扩大就业岗位供给、提高群众就业能力、支持创业带动就业三方面着手，以“一园一城一校一区一中心”为平台，吸引了更多劳动密集型企业和项目落户，实现了群众就近就地就业。

其中，深圳产业园目前已注册的企业达到522家，注册资本超过100亿元。截至目前，园区稳定就业12 620人，其中喀什市8 082人、其他县4 538人，包括贫困家庭就业4 398人，约占就业总数的35%。而喀什综保区也取得重大进展。截至2018年9月，签约企业52家，注册资金5.3亿元，完成工商税务登记企业36家。此外，创业之都深圳的“双创”活力也在喀什扎下根来。为补齐喀什乃至南疆地区发展短板，依托喀什经济开发区全力推进国家级双创示范基地创建工作。选址喀什深圳城的深喀双创中心首期成功引进三家（北斗、华为-喀什大学智慧工场、古城创客空间）有建设运营国家级孵化器经验的专业机构投入运营。此外，招商模式也有创新发展。在2018年8月结束的喀什·深圳招商引资推介会上，签订项目合作协议总数达到15个，投资总额8.93亿元，预计可为喀什提供12 600个就业岗位。

（三）从幼儿园到大学，一条龙教育援建成效显著

自2010年对口援建以来，深圳在喀什市和塔县两地的教育基础建设、师资培养和教学质量提升上加大投入，构建了从学前教育、基础教育到高等教

育的整体教育援疆体系。深圳援疆前方指挥部相关负责人介绍，在喀什重点发展的东部新城，深圳共投入援疆资金3.907亿元，建设了4所现代化中小学校，包括深喀教育园区北区（二高）、深喀教育园区南区（一高）、深喀实验学校、喀什第十八小学，总建筑面积13.7万平方米，新增学位1.07万个。2017年深圳投入援疆资金帮助喀什市新建110所幼儿园，并在当年9月投入使用。同年，深圳投入援疆资金建成深塔中学，投入10亿元建设喀什大学新校区。大手笔规划，大资金投入，实现了从幼儿园、小学、中学到大学一条龙的完整、齐全、落地的教育援建系列。

小 结

1979年，邓小平首次提出在国内开办经济特区，党中央和国务院随后同意在广东省的深圳、珠海、汕头三市和福建省的厦门市设立经济特区。1988年，海南经济特区成功设立。2010年5月，在中央新疆工作座谈会上，中央正式批准设立霍尔果斯经济特区和喀什经济特区。至此，中国设立了七大经济特区。

经济特区的设立与发展对中国的改革开放进程起到了很大的推动作用。首先，经济特区是我国进行社会经济体制改革的一项重大尝试，起到了很强的示范和带动作用。其次，经济特区的设立也为中国融入世界经济创造了前所未有的机遇。此外，经济特区的建设和发展还直接带动了内地各省市的改革与发展。伴随着改革而生的经济特区是推动中国迅速发展的重要引擎之一。

放眼未来，中国的各大经济特区一方面应当继续利用好自身的发展优势和发展经验，另一方面也应当正视自身存在的短板和不足，只有这样，才能在新起点上推动中国的改革开放实现新突破。兴办经济特区所取得的发展经验可以概况为以下五点：一是坚持党中央的领导，走中国特色社会主义道路；二是坚持社会主义市场经济改革方向；三是为自主创新营造良好的环境；四是积极融入全球产业链和价值链；五是坚持以人为本，以人民群众为中心。

当前，我国经济发展进入新时代，已经由高速增长阶段过渡到高质量发展阶段。经济特区应当围绕解决新时代我国社会主要矛盾，继续发扬敢闯敢试、敢为人先、埋头苦干的特区精神，在技术创新和体制创新方面先行先试，率先打开解决新时代我国社会主要矛盾的突破口。此外，当前我国经济发展的外部环境也在发生明显变化，美国单方面挑起的贸易摩擦给我国乃至世界经济的发展增加了众多不确定性因素，经济特区应当力争在关键技术和关键零部件研发上率先突破，努力建成世界一流的技术创新中心，还应在开拓全球市场上发力，增加高附加值产品出口，特别是增加服务贸易出口，为对外贸易稳定增长再立新功。

第三章 出口加工区塑造中国的比较优势

出口加工区是指一个国家或地区为了利用外资、发展出口导向工业、扩大对外贸易而设立的以制造、加工或装配出口商品为主的特殊区域。出口加工区作为经济特区的形式之一，常常可以享受到减免各种征税的优惠，其一般多选择建立在经济相对发达、交通运输和对外贸易方便、劳动力资源充足、城市发展基础较好的地区，多设于沿海港口或国家边境附近。纵观世界各国，尤其是新兴的工业化国家，在经济起飞时期，多数会通过划定特定经济区域内制定税收优惠政策来鼓励发展加工贸易，将其作为吸引国外投资、引进国外先进技术的重要手段。这一政策对于新兴市场国家而言，能够在推动产品出口、推进经济起飞方面起到重要作用。世界上第一个出口加工区为1956年建于爱尔兰的香农国际航空港自由贸易区，中国台湾高雄则在20世纪60年代建立出口加工区。此后，一些国家或地区也纷纷仿效设置。中国境内也在借鉴其他国家或地区成功经验的基础上，设立了出口加工区。在出口加工区内，实行各种优惠政策和新的管理模式，为企业提供更好的经营环境，吸引外商投资，推动了地方经济的发展，促进了我国加工贸易和对外贸易的健康发展。

第一节 出口加工区的发展历程

一、中国出口加工区的决策与创办

国外的出口加工区起源于20世纪50年代，与国（境）外相比，我国出口

加工区设立较晚，其设立与当时的经济、政治环境有很大关系。出口加工区的设立与彼时我国实行的出口导向型战略息息相关。改革开放之初，中国经济主要依靠内生增长，国内市场上实现经济平衡，对外汇的需求不旺。但在改革开放深入推进后，中国逐渐产生了对外部市场和外资的大量需求。这就是出口拉动成为主导中国近40年的经济发展战略的理由。而我国最开始的低端初加工及农副产品出口并不能满足国内对外汇的需求，因此设立专门的加工区，集中生产出口产品的需求应运而生。

另一方面，改革开放20年后，由于出口促进与加速贸易市场化改革的激励，我国加工贸易发展迅猛，主要形式为“三来一补”业务和进料加工业务。从1981年到1999年的19年间，我国的进出口额增长了约73.3倍，1981年，加工贸易项下的商品出口总值为24.84亿美元，1999年时这一数值已经达到1 845.1亿美元。到1999年时，加工贸易的进出口额已经在我国进出口贸易总额中占到了51.2%，成为我国对外贸易的重要组成部分，当时在充分利用外资、引进国外先进技术和管理经验、解决就业问题及增加出口创汇等方面发挥了很大的作用，经济效益和社会效益明显。但是，飞速发展的加工贸易同时存在着诸多问题，制约着其未来的发展。一是加工贸易采取分散经营的方式，增加了政府的管理难度。二是政府管理的困难给了不法分子可乘之机，不法分子利用加工贸易渠道进行走私活动的情况屡见不鲜。三是加工贸易的运行模式亟待改变。如何从主要依赖境外资源在境内加工再出口的模式，转变为充分利用境外和境内两种资源的模式，是当时政府面临的一大难题。这种情况下，改进和完善加工贸易的监管工作，为我国加工贸易的发展提供一个健康的市场环境，成为发展加工贸易的当务之急。

为了改变这种状况，2000年4月27日，国务院正式批准设立出口加工区，首批进行试点的有15个（见表3-1），功能较为单一，主要开展出口加工业务，区内企业生产的最终产品基本上都是直接出口的。旨在按照“优化存量，控制增量，规范管理，提高水平”的方针，对加工贸易企业实行集中规范管理，解决一直以来难以对加工贸易企业实现有效监管及日益猖獗的加工贸易走私的问题，将加工贸易增量引入封闭的加工区域内，通过集中管理，促进加工贸易健康发展。

根据以上分析可以看出，我国设立出口加工区的目的有以下三个：首先

是基于出口导向型战略的需要，为出口型加工企业提供更宽松的经营环境，带动国产原材料、零配件的出口，为扩大外贸出口做贡献，促进我国出口的快速发展。其次是积极探索既符合国际惯例，又能满足我国规范加工贸易管理需要的新的监管模式，引导新增加的加工贸易企业及区外现有加工贸易企业进入出口加工区，将现行加工贸易由“漫山放羊式”向“圈羊式”集中规范管理转变，为规范管理、提高水平、促进加工贸易健康发展探索和积累经验。最后是积极探索新的科学管理的通关作业模式，把出口加工区试点和建立现代海关制度结合起来，突破现有通关模式的局限，为出口加工区内企业物流提供方便快捷的通关。

表3-1 中国首批15个出口加工区基本情况

| 名称 | 面积/ 平方千米 | 通过验收时间 | 封关运作时间 |
|---------------|-------------|----------|----------|
| 上海松江出口加工区（A区） | 2.98 | 2000年11月 | 2001年1月 |
| 江苏昆山出口加工区 | 2.86 | 2000年9月 | 2000年10月 |
| 山东威海出口加工区 | 2.60 | 2001年1月 | 2001年1月 |
| 山东烟台出口加工区 | 2.96 | 2001年1月 | 2001年1月 |
| 江苏苏州工业园出口加工区 | 2.90 | 2001年1月 | 2001年1月 |
| 广东广州出口加工区 | 3.05 | 2001年3月 | 2001年3月 |
| 广东深圳出口加工区 | 3.00 | 2001年3月 | 2001年3月 |
| 辽宁大连出口加工区 | 2.95 | 2001年5月 | 2001年5月 |
| 浙江杭州出口加工区 | 2.92 | 2001年5月 | 2001年5月 |
| 吉林珲春出口加工区 | 2.44 | 2001年5月 | 2001年5月 |
| 湖北武汉出口加工区 | 2.70 | 2001年5月 | 2001年10月 |
| 北京天竺出口加工区 | 2.726 | 2001年6月 | 2001年6月 |
| 四川成都出口加工区 | 3.00 | 2001年6月 | 2001年6月 |
| 天津出口加工区 | 2.54 | 2001年6月 | 2001年6月 |
| 福建厦门出口加工区 | 2.40 | 2002年1月 | 2002年9月 |

资料来源：根据各保税区网站和中国保税区出口加工区协会网站资料整理。

二、出口加工区的发展

自2000年4月27日，国务院正式批准设立15个出口加工区后，又陆续在上海、浙江等地开设出口加工区。截至2017年9月底，国内已经设立了63个出口加工区，主要分布在上海、江苏、浙江等沿海地区，这些地区普遍具有经济相对发达、交通运输方便、对外贸易便利的特点。除此之外，在内陆的沿江开放城市、边境开放城市及部分省会城市也设有出口加工区。总体而言，有46个出口加工区位于东部地区（约占73.01%），8个出口加工区位于中部地区（约占12.70%），9个出口加工区位于西部地区（约占14.29%）（见表3-2）。

表3-2 出口加工区地区分布情况

| 区域 | 东部 | 中部 | 西部 |
|------|-------|-------|-------|
| 数量/个 | 46 | 8 | 9 |
| 占比/% | 73.01 | 12.70 | 14.29 |

出口加工区在相关机构的监管下，主要进行产品出口的加工贸易，在加工区内有着出口加工企业及相关仓储和运输企业。设立十几年来，我国的出口加工区发展态势迅猛。由图3-1可以看出，在2010年之前，我国出口加

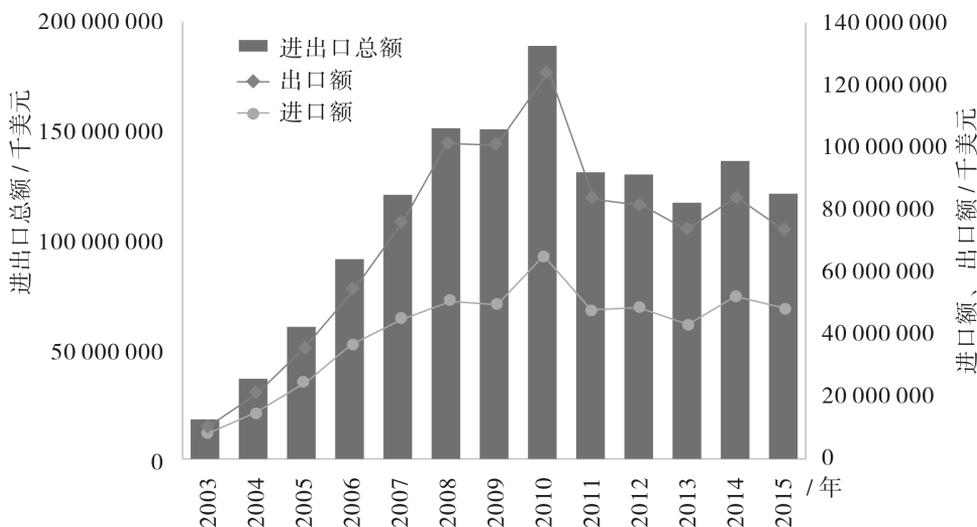


图3-1 2003—2015年出口加工区进出口总额、出口额、进口额

数据来源：根据choice数据库整理。

工区的进出口总额、出口额及进口额一直是在不断增长的，而2010年之后，由于经济环境变化和国内政策变化，我国出口加工区单边增长的态势改变，但是总量仍较大，为我国的加工贸易出口做出了巨大贡献。2001年，首批设立的15个出口加工区进出口总额为9亿美元，到2015年时，我国出口加工区的进出口总额已经达到了1 218.93亿美元，年复合增长率约为42%。

第二节 出口加工区的发展现状

自2000年国务院批准设立出口加工区以来，出口加工区的数量一度飞速增长，曾超过80个。2006年以后，部分出口加工区经过整合转型为保税港区或综合保税区。由表3-3可见，截至2017年9月，国内共有63个出口加工区。

表3-3 中国63个出口加工区名单

| 序号 | 所在地 | 出口加工区名称 | 批准成立时间 |
|----|-----|-----------|------------|
| 1 | 辽宁 | 大连出口加工区 | 2000年4月27日 |
| 2 | 天津 | 天津出口加工区 | 2000年4月27日 |
| 3 | 北京 | 北京天竺出口加工区 | 2000年4月27日 |
| 4 | 山东 | 烟台出口加工区 | 2000年4月27日 |
| 5 | 山东 | 威海出口加工区 | 2000年4月27日 |
| 6 | 江苏 | 昆山出口加工区 | 2000年4月27日 |
| 7 | 江苏 | 苏州出口加工区 | 2000年4月27日 |
| 8 | 上海 | 松江出口加工区 | 2000年4月27日 |
| 9 | 浙江 | 杭州出口加工区 | 2000年4月27日 |
| 10 | 福建 | 厦门出口加工区 | 2000年4月27日 |
| 11 | 广东 | 广州出口加工区 | 2000年4月27日 |
| 12 | 湖北 | 武汉出口加工区 | 2000年4月27日 |
| 13 | 四川 | 成都出口加工区 | 2000年4月27日 |
| 14 | 广东 | 深圳出口加工区 | 2000年4月27日 |

(续表)

| 序号 | 所在地 | 出口加工区名称 | 批准成立时间 |
|----|-----|------------|------------|
| 15 | 吉林 | 珲春出口加工区 | 2000年4月27日 |
| 16 | 重庆 | 重庆出口加工区 | 2001年6月15日 |
| 17 | 上海 | 上海金桥出口加工区 | 2001年9月 |
| 18 | 河南 | 郑州出口加工区 | 2002年6月21日 |
| 19 | 浙江 | 宁波出口加工区 | 2002年6月21日 |
| 20 | 安徽 | 芜湖出口加工区 | 2002年6月21日 |
| 21 | 江苏 | 无锡出口加工区 | 2002年6月21日 |
| 22 | 河北 | 秦皇岛出口加工区 | 2002年6月21日 |
| 23 | 江苏 | 南通出口加工区 | 2002年6月21日 |
| 24 | 陕西 | 西安出口加工区 | 2002年6月21日 |
| 25 | 内蒙古 | 呼和浩特出口加工区 | 2002年6月21日 |
| 26 | 上海 | 青浦出口加工区 | 2003年3月10日 |
| 27 | 上海 | 漕河泾出口加工区 | 2003年3月10日 |
| 28 | 上海 | 闵行出口加工区 | 2003年3月10日 |
| 29 | 江苏 | 南京出口加工区 | 2003年3月10日 |
| 30 | 江苏 | 镇江出口加工区 | 2003年3月10日 |
| 31 | 江苏 | 连云港出口加工区 | 2003年3月10日 |
| 32 | 江苏 | 苏州高新区出口加工区 | 2003年3月10日 |
| 33 | 山东 | 济南出口加工区 | 2003年3月10日 |
| 34 | 山东 | 青岛出口加工区 | 2003年3月10日 |
| 35 | 辽宁 | 沈阳出口加工区 | 2003年3月10日 |
| 36 | 浙江 | 嘉兴出口加工区 | 2003年3月10日 |
| 37 | 广西 | 北海出口加工区 | 2003年3月10日 |
| 38 | 新疆 | 乌鲁木齐出口加工区 | 2003年3月10日 |
| 39 | 山东 | 潍坊出口加工区 | 2003年12月 |
| 40 | 上海 | 嘉定出口加工区 | 2005年6月3日 |

(续表)

| 序号 | 所在地 | 出口加工区名称 | 批准成立时间 |
|----|-----|-------------|------------|
| 41 | 广东 | 南沙出口加工区 | 2005年6月3日 |
| 42 | 广东 | 惠州出口加工区 | 2005年6月3日 |
| 43 | 云南 | 昆明出口加工区 | 2005年6月3日 |
| 44 | 江苏 | 常州出口加工区 | 2005年6月3日 |
| 45 | 江苏 | 吴中出口加工区 | 2005年6月3日 |
| 46 | 江苏 | 吴江出口加工区 | 2005年6月3日 |
| 47 | 江苏 | 扬州出口加工区 | 2005年6月3日 |
| 48 | 江苏 | 常熟出口加工区 | 2005年6月3日 |
| 49 | 四川 | 绵阳出口加工区 | 2005年6月3日 |
| 50 | 辽宁 | 沈阳(张士)出口加工区 | 2005年6月3日 |
| 51 | 江西 | 九江出口加工区 | 2005年6月3日 |
| 52 | 湖南 | 郴州出口加工区 | 2005年6月3日 |
| 53 | 浙江 | 慈溪出口加工区 | 2005年6月3日 |
| 54 | 福建 | 福州出口加工区 | 2005年6月3日 |
| 55 | 福建 | 福清出口加工区 | 2005年6月3日 |
| 56 | 福建 | 泉州出口加工区 | 2005年6月3日 |
| 57 | 河北 | 廊坊出口加工区 | 2005年6月3日 |
| 58 | 江西 | 南昌出口加工区 | 2006年5月 |
| 59 | 江西 | 赣州出口加工区 | 2007年5月9日 |
| 60 | 江苏 | 淮安出口加工区 | 2008年3月22日 |
| 61 | 江苏 | 武进出口加工区 | 2009年6月23日 |
| 62 | 江苏 | 泰州出口加工区 | 2010年4月28日 |
| 63 | 安徽 | 合肥出口加工区 | 2010年7月5日 |

在经过近20年的发展后，我国的出口加工区已经形成了以下发展特点。

一、出口加工区之间发展不平衡

出口加工区之间的不平衡主要体现在不同地区之间的不平衡。从出口加工区所处的地理位置来看，分布情况极不均匀，多数集中在东部地区，东部出口加工区的数量超过中、西部两地数量的总和，如仅仅东部的江苏省就有16个出口加工区。相比之下，中西部出口加工区的数量较少，很多省区市虽然设有出口加工区，但是数量也只有一个。

一方面，东部地区省市中除海南未设立出口加工区外，其余全部设有一个或多个出口加工区，但是在中西部，尚有多个省区空白，如贵州、甘肃、山西

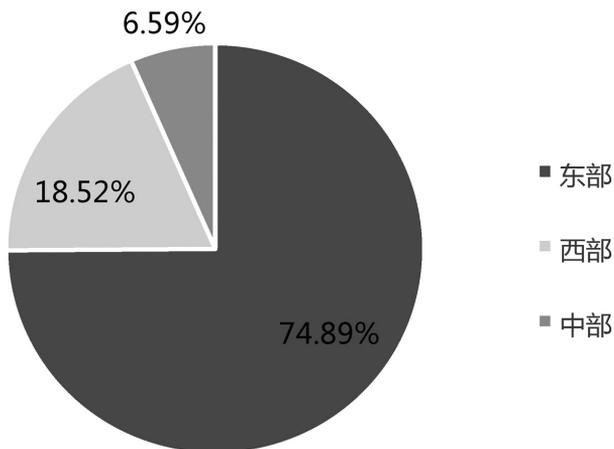


图3-2 东中西部出口加工区进出口总额占比

数据来源：根据choice数据库整理。

（东部出口加工区包括天津出口加工区、河北秦皇岛出口加工区、河北廊坊出口加工区、辽宁大连出口加工区、上海漕河泾出口加工区、上海嘉定出口加工区、上海闵行出口加工区、上海松江出口加工区、上海青浦出口加工区、上海金桥出口加工区、江苏常州出口加工区、江苏武进出口加工区、江苏吴中出口加工区、江苏连云港出口加工区、江苏扬州出口加工区、江苏镇江出口加工区、江苏常熟出口加工区、江苏吴江出口加工区、浙江杭州出口加工区、浙江宁波出口加工区、浙江嘉兴出口加工区、浙江慈溪出口加工区、福建福州出口加工区、福建泉州出口加工区、山东青岛出口加工区、山东青岛西海岸出口加工区、山东烟台出口加工区、山东威海出口加工区、广东广州出口加工区、广东深圳出口加工区；西部出口加工区包括内蒙古呼和浩特出口加工区、广西北海出口加工区、四川绵阳出口加工区、云南昆明出口加工区、陕西西安出口加工区；中部出口加工区包括吉林珲春出口加工区、安徽合肥出口加工区、江西南昌出口加工区、江西九江出口加工区、井冈山出口加工区、河南郑州出口加工区、湖北武汉出口加工区）

等省内并未设立出口加工区。另一方面，各地区出口加工区的差异除了体现在数目上，还表现在发展程度上。总体而言，东部地区出口加工区的发展程度要明显高于中西部地区，而东部地区中又以长三角地区的出口加工区发展速度最快。

我国出口加工区发展不均衡的情况可以说明，一个地区出口加工区的发展跟这个地区的产业基础发展环境有很大关系，包括这个地区所处的地理位置、拥有的劳动力资源、地区自然禀赋及基础设施建设情况和技术水平、该地区的经济发展实力和发展前景等众多因素，可以说一个地区的产业发展基础是决定这个地区出口加工区发展的先决条件。

二、出口加工区内产业结构雷同，存在激烈的同业化竞争

经过多年的发展，我国出口加工区内由早期的以劳动密集型产业为主，逐渐发展为以资本、技术密集型产业为主的产业格局。具有代表性的有电子信息业和高新技术产业。这就使得出口加工区内和出口加工区之间的产业结构类似，产生了激烈的同业化竞争。下面将以出口加工区数量较多的上海和江苏为例，来说明这一现象。

上海目前设有6个出口加工区，其中上海松江出口加工区A区位于首期规划范围内，于2000年设立，B区在2003年由国务院批准设立，其作为上海市西南门户，具备优越的地理交通条件，极大地推动了上海市出口贸易的发展。设立初期，松江出口加工区将建成为全国乃至全球重要的IT产业生产基地和一流的现代化工业园区作为发展目标，并将信息产业作为重点产业进行招商工作。经过十几年的发展，松江出口加工区已经形成以电子信息产业为主导的产业格局。上海青浦出口加工区于2003年3月10日经国务院批准设立，属于国家海关特殊监管区域，位于上海市级开发区——青浦工业园区内。上海青浦出口加工区规划总面积3平方千米，主要为出口型加工制造以及以保税物流、检测、维修等业务拓展为主的高科技含量、高附加值的企业提供投资服务。目前，区域内已基本形成四大主导产业，即以普惠飞机发动机、斯伦贝谢油田设备等为代表的精密机械装备产业，以日立海立汽车马达、欧菲滤清器等为代表的汽车零部件产业，以希悦尔包装、威盛亚新材料为代表的新材料产业和以晶盟硅材料

等为代表的电子信息产业。上海漕河泾出口加工区与青浦出口加工区同时经国务院批准设立。设立之初，漕河泾开发区就与上海电信签署了共建浦江高科技园“数字园区”的协议，旨在建设一流的出口加工区。

江苏苏州高新区出口加工区由国务院于2003年批准设立，位于江苏省苏州市高新区，区内有沪宁高速公路、312国道、环城高速公路、京杭大运河等多条交通干线，交通便利，地理位置优越。该加工区在规划时就为电子资讯、生物科技、精密机械与精细化工、新材料等产业设立了主导产业区，建成后有来自中国台湾地区以及韩国、日本、欧美等多国的项目在此落户，这些项目主要涵盖电子和精密机械两大产业，为加工区的发展提供了良好的基础。目前该加工区已经形成了以电子产业为主导，精密机械、汽车零部件等多产业协同并进的发展格局。除此之外，在江苏省的其他出口加工区中，镇江出口加工区以发展光伏产业为主，扬州出口加工区以电子和光伏产业为主，无锡出口加工区则以集成电路、现代服务和精密机械制造为主导。

从以上分析可以看出，出口加工区内的产业结构同质现象严重，有着明显的主导产业趋同现象，甚至还有同一个企业在不同的出口加工区内建厂的情况出现。这种情况一方面势必会造成激烈的市场竞争甚至是恶性竞争，另一方面，对分散出口加工区的风险不利。一旦该企业受到经济环境的不利影响，将会造成“多米诺骨牌效应”的出现。

三、发展水平差异大，良莠并存

据不完全统计分析，2017年出口加工区^①进出口总额为6 783.17亿元，在

^①这里统计的出口加工区仅包括天津出口加工区、河北秦皇岛出口加工区、河北廊坊出口加工区、内蒙古呼和浩特出口加工区、辽宁大连出口加工区、吉林珲春出口加工区、上海漕河泾出口加工区、上海嘉定出口加工区、上海闵行出口加工区、上海松江出口加工区、上海青浦出口加工区、上海金桥出口加工区、江苏常州出口加工区、江苏武进出口加工区、江苏吴中出口加工区、江苏连云港出口加工区、江苏扬州出口加工区、江苏镇江出口加工区、江苏常熟出口加工区、浙江杭州出口加工区、浙江宁波出口加工区、浙江嘉兴出口加工区、浙江慈溪出口加工区、安徽合肥出口加工区、福建福州出口加工区、福建泉州出口加工区、江西南昌出口加工区、江西九江出口加工区、井冈山出口加工区、山东青岛出口加工区、山东青岛西海岸出口加工区、山东烟台出口加工区、山东威海出口加工区、河南郑州出口加工区、湖北武汉出口加工区、湖南郴州出口加工区、广东广州出口加工区、广东深圳出口加工区、广西北海出口加工区、四川绵阳出口加工区、云南昆明出口加工区、陕西西安出口加工区。

纳入本文统计的42个出口加工区中，进出口总额位居前五位的为上海松江出口加工区、陕西西安出口加工区、山东烟台出口加工区、上海漕河泾出口加工区、广东深圳出口加工区，分别完成进出口总额2 080.26亿元、1 273.83亿元、819.29亿元、405.74亿元、361.92亿元，它们的累计进出口总额占全国出口加工区进出口总额的72.84%，所占份额较大。而进出口总额排名后五位的出口加工区分别为江苏常熟出口加工区、湖北武汉出口加工区、内蒙古呼和浩特出口加工区、云南昆明出口加工区、井冈山出口加工区。这五个出口加工区的累计进出口总额为5.29亿元，占全国出口加工区进出口总额的0.08%。甚至江苏常熟出口加工区和湖北武汉出口加工区的进出口总额仅为0.65亿元和0.70亿元，均低于1亿元。排名前五位的出口加工区的进出口总额为排名后五位的出口加工区进出口总额的约934倍，差距甚大，而排名第一的上海松江出口加工区的进出口总额为江苏常熟出口加工区的3 200倍左右。

由以上分析可看出，我国出口加工区虽然总体发展速度较快，但是在出口加工区之间存在着发展水平不平衡的现象。

第三节 出口加工区的功能和作用

我国出口加工区已经有十几年的历史，最开始服务于加工贸易的发展，仅仅具有最基本的保税加工制造功能。之后，随着经济环境和贸易环境的变化，出口加工区的功能也在不断拓展，从原始的单一保税加工制造功能扩大为包括保税物流、研发、检测和维修功能，为更好地发展对外贸易、推动地区经济发展服务。而出口加工区功能的变化也使其能更好地发挥出吸引外资、推动国内产业结构转型升级、扩大出口、引进技术、增加就业等作用，在我国加工贸易发展史上有着不可替代的地位。

一、出口加工区的功能

（一）保税加工功能

保税加工功能为出口加工区设立之初便拥有的原始功能，指的是用于制

造、加工的货物在海关监管下可以暂缓缴纳进口税，作为原料、半成品临时进口，经过加工后复运出口的一种保税形式。这就决定了区内的企业经营范围只能包括生产加工，只可以从事与生产相关的仓储、运输，不可以进行贸易活动，其生产的产品多数会外销。随着出口贸易的快速发展和加工贸易的不断扩大，单一的保税加工功能制约了出口加工区内企业的健康发展。

（二）保税物流功能

保税物流特指企业在海关监管区域内，从事仓储、配送、运输、流通加工、装卸搬运、物流信息等相关业务，享受海关实行的“境内关外”制度以及其他税收、外汇、通关方面的特殊政策。

在拓展了保税物流功能后，出口加工区内原有的生产型企业可以向境外或区外提供售后服务的配件或零件，可以将境外入区未经实质性加工的货物销售到区外，也可以将区外入区的未经实质性加工的货物销售到境外。

（三）研发功能

我国作为一个人口大国，拥有巨大的市场潜力，这对众多跨国公司有着巨大的吸引力。在原有功能的基础上增加出口加工区的设计研发功能，允许在出口加工区内设立研发机构，为跨国公司在加工区内设立研发中心提供便利，打造研发、试制、加工、出口的产业运行链条，延长区内产业价值链。

在区内增设研发功能后，区内企业能享受到各种政策便利。企业在研发过程中将研发的产品在电子账册成品项中备案，可按计划在备案时向海关申报单耗，允许企业在成品加工、深加工结转或内销时按其实际情况修改。研发企业所用的机械设备材料等均享受免税政策。区内合法设立的其他类型的生产企业也不受产业限制，一律享有设备料件的免税和保税政策。

（四）检测功能

检测功能允许境外、境内区外的货物进入区内检测并复运出区外。例如电子产品的检测工序，可以和物流分装结合起来做，既能减少环节，又能提高效率。

（五）维修功能

维修功能允许国产出口货物进入区内维修并复运出境。国产出口货物如机械、电子产品的售后服务、软件驱动升级在加工区内可保税实现，操作十分简便。维修后的良品和不良品一律返回境外，维修过程中产生的替换零部件原则上也一并退运至境外，确保海关电子账册进出平衡。维修的国产出口货物必须复运出境，不得在境内区外销售。

可以看出，在拓展保税物流等功能后，出口加工区在现有功能的基础上叠加了保税区、保税物流园区、保税物流中心（B型）的核心政策和功能，实质是扩大了出口加工区入区企业的经营范畴，从原来只允许开展加工制造，扩大至保税仓储、设计研发、国际采购、国际配送、检测维修、转口贸易等业务，从原来只允许加工制造企业销售经实质性加工的产品，扩大至允许加工制造企业进行简单加工以及零配件采购和销售。因此，出口加工区是目前我国对外开放区域中层次较高、政策优惠力度较大、功能较齐全的海关特殊监管区域。

二、出口加工区的作用

（一）促进了区域吸引外资能力

出口加工区在政策、管理等方面具备的特殊优势使其成为区域招商引资的新亮点，有力地提高了该区域吸引外资的能力。以上海松江出口加工区和江苏昆山出口加工区为例，截至2008年，松江出口加工区累计吸引外资20.6亿美元，昆山出口加工区累计吸引外资19.3亿美元。从单位面积（每平方千米）的外商直接投资规模来看，出口加工区的外资密集度也显著高于区域整体。大规模外资项目的进驻不仅推动了出口加工区自身的发展，也充分发挥了对区域经济的辐射和带动作用。同时，大量外资的进入，为促进技术引进和产品产量、质量的提高，加速产品的升级换代创造了条件。

（二）推动了国内产业结构的转型升级

作为国内开放层次较高、政策优惠力度较大、功能较齐全的开放区域，

出口加工区内形成了新的产业链，创造了“着力吸引跨国公司把更高水平、大增值含量的加工制造环节和研发机构转移到我国”的载体，带动了国产料件出口。

出口加工区已经成为国际资本投资关注的焦点，在一部分超大型项目的示范带动下，一批资金技术密集型企业落户出口加工区，在周边地区形成了IT和制造产业集群，带动了区外国内相关行业的发展。如在上海松江出口加工区、江苏昆山出口加工区的周边聚集了上千家笔记本电脑的产品配套厂商；杭州出口加工区等出口加工区引进的大型终端产品龙头企业，正在带动大批民营企业产品走向国际市场；广州出口加工区、深圳出口加工区、成都出口加工区在引进本田汽车、日立环球、英特尔芯片后，聚集效应明显增强。据统计，出口加工区内企业的原材料和零配件部分来自境内采购，除高端零部件外，采购品种较为多样，区内外稳定的配套协作关联，拉动了国内企业的间接出口，推动了国内产业结构的升级。

（三）带动了区域外贸经济的发展

从前文分析可以看出，在出口加工区设立后，出口加工区内的出口额始终保持着高速增长的势头。如在2001年出口加工区设立之初，上海松江出口加工区的出口额仅为1.19亿美元，2018年上海松江出口加工区的出口额已经达到192亿美元，在2001年的基础上增长了约161倍，增速可观。另外，出口额的快速增长也对其所处区域的外贸发展产生了较大的带动作用。

（四）通过技术溢出效应，引进先进技术

技术溢出指的是在贸易或其他经济行为中，先进技术拥有者有意识或无意识地转让或传播他们的技术，包括国际技术溢出、国内技术溢出、行业间技术溢出、行业内技术溢出四种形式。跨国公司是世界先进技术的主要发明者，是世界先进技术的主要供应来源，跨国公司通过对出口加工区的投资实现其技术转移。这种技术转移行为为区内外其他企业带来外部经济，即技术溢出。虽然技术溢出是技术转移的一种非自愿的形式，但是从产业带动的影响范围和程度来看，技术溢出对出口加工区所在地区产业结构的改善显然起到了重要的作用。

出口加工区的保税物流功能及研发功能等会吸引诸如跨国采购中心、配送中心、研发中心、售后服务中心、地区总部等更多的跨国公司入驻。这些企业在经营过程中，通过技术转让和技术溢出，对其他区内外的企业的技术进步产生了积极影响。其溢出效应表现在：填补空白的技术、工艺和设备；通过合资，跨国公司提供的技术使出口加工区内生产的产品提升档次；通过合资，不间断地、滚动地引进技术，加速技术更新；重视人力资源的培养，有助于人才的流动。

（五）增加了就业机会，缓解了所在地区的失业问题

出口加工区的迅猛发展，带动了当地的交通运输业、金融业、房地产业和研发机构的良性循环，出口加工区内企业的人流、物流、资金流、信息流融入了整个城市的经济大潮，给当地经济发展注入了新的活力。仓储物流、报关代理、快餐配送、房屋租赁、企业咨询、废旧物资利用、保洁保安、生活超市、劳动中介等服务业在出口加工区周边迅速发展，逐渐形成规模。如昆山出口加工区原处于偏僻且经济发展较为落后的地区，但自设区之后目前约有10万人在此生产和消费，不仅带动了当地第三产业的迅速发展，也成为振兴当地经济、缩小城乡差距的新亮点。出口加工区的设立不仅直接创造了就业岗位，还带动了其他配套产业就业的增长，提升了劳动力的技术水平和素质，充分显示了出口加工区发展所带来的综合就业效应。

据测算，1个产业工人约带动7个为之配套的从业人员，那么1个出口加工区若拥有10万产业工人就相当于为当地创造了70万个就业岗位。由此可见，出口加工区所带动的外向型经济的迅速发展对扩大区域就业、提高从业者的综合素质发挥了重要作用。

第四节 出口加工区的国际比较和借鉴

出口加工区的出现可以追溯到20世纪50年代。20世纪70年代后，出口加工区的作用被世界各国和地区普遍重视，尤其是一些发展中国家纷纷在国内设立出口加工区，印度、越南、印度尼西亚及中南美洲、非洲的一些落后国家等也相继设立数目众多的出口加工区。经历了半个多世纪的发展与建设，世界出口加工区相比我国有着不同的特点，其发展经验值得借鉴。

一、出口加工区内产业不断拓展

从世界范围内出口加工区的发展情况来看，出口加工区一直处于动态发展变化之中，不断适应设立国或地区经济发展的需要，区域功能从单一向多元化发展，产业从劳动密集型向资本密集型、技术密集型转变。以爱尔兰香农国际航空港自由贸易区为例，当地政府为维持机场已有的就业机会，在机场附近开辟区域建立香农国际航空港自由贸易区。建设初期以加工出口为主，到了20世纪70年代还发展了旅游业、新产品技术开发，并在初期主要提供产品销售、运输和进出口服务的基础上增加了银行和其他专门咨询机构的服务。20世纪80年代中期，又开发了食品加工业，建立了本土高技术公司的创新中心，并依托利默里克建立利默里克国家科技园，依靠科技力量的支持，很快实现从劳动密集型向技术密集型工业的转变。20世纪90年代后期，香农国际航空港自由贸易区开始向知识经济型转变，除建立了利默里克国家科技园外，还建立了凯里科技园、提珀雷里科技园、恩尼斯信息时代园和博尔技术中心。2001年与欧洲、北美实现了宽带网络连接，建立起电子商务环境，为爱尔兰成为世界软件出口大国发挥了重要作用。

二、出口加工区围网管理不唯一

出口加工区作为一个特殊的经济区，为了和国内其他一般区域区别开

来，同时也为了防止走私等违法犯罪行为，政府管理部门往往通过物理围网的方式将其与外界分割开来。这种物理阻隔的方式在很多国家的出口加工区被普遍采用。

从管理的角度来看，这种物理分割的方式便于政府提供基础建设、管理服务，易于评估其对区域和国家经济的影响。但是，封闭的区域存在一个非常大的缺陷，即其影响往往只被局限在区域周边紧邻地区，降低了知识和技术溢出效应。毛里求斯、多米尼加和牙买加出口加工区的成功，凸显了区域地理形态多样性的重要性，“开放的出口加工区”因此出现。毛里求斯和多米尼加也被描述为“一个大的出口加工区”。许多非洲国家还把这种出口加工区地理位置分散的概念写入了出口加工区法规中，突尼斯长期允许这种区域开放的出口加工区建设实践，多哥和纳米比亚两国也强调出口加工区可以在国内任何地区建立。

三、灵活经营，出口加工区多样化发展

各国出口加工区在设立之初都是完全面向国际市场的，它们将从国内和区外采购的原材料、零部件进行加工装配，然后将产品销往国外。但随着经济情况的变化，对外出口受阻、国内经济政策转变以及内地市场发展壮大，使得出口加工区的经营方向发生转变，出口加工区内企业开始被允许在国内销售一定比例的产品，以替代国外进口产品。这一方面可以提高国内企业的竞争力，另一方面也可以缓解因为出口受阻而出现的经济下滑现象。如多米尼加允许区内20%的产品进入国内市场，墨西哥允许20%~40%的产品在境内销售，巴西马瑙斯对区内产品向国内销售不做任何限制。

同时，在出口加工区的管理方面，政府也逐渐放手，主要负责在建设初期完善基础设施建设，建立海关等管理机构，在后期的运营管理上则开始允许一些私营企业进行管理，利用私营经济的活力来完成出口加工区的建设，如菲律宾Subic Bay项目、肯尼亚EPZ项目、多米尼加La Romana工业自由区等。

四、我国出口加工区的经验借鉴

我国出口加工区发展建设只有19年的历史，在短短19年间大大增加了我国开放程度，带动了我国贸易经济发展，但随之而来也产生了发展不平衡、产业结构雷同、发展状况差异大等问题。从其他国家出口加工区建立过程以及成功经验来看，我国仍然存在很大的进步空间，可借鉴其他国家经验去实现出口加工区水平的提升。

对于中国而言，将出口加工区内产业拓展升级是一个可借鉴的发展路径。我们应当结合发展状况，找准自身定位，推动产业升级。我国出口加工区呈现出东西地区强烈的发展不均衡状况，除了先天资源不均的因素外，自身定位不明确也致使出口加工区缺乏发展动力。当下，随着自由贸易试验区的建立、跨境自由贸易区以及保税区的发展，出口加工区的政策优惠已经不具备优势。一些各项经济指标状况不好的出口加工区可以考虑资源整合或转型发展。而那些彰显出经济效益的区域，下一步则需要探索发挥自身功能的新模式，形成明确的功能定位，与其他功能区形成区分。此外，对于一些基础条件完备、生产力发达、交通便利的出口加工区，国家可以考虑将其转型升级为功能更为多样的综合保税区。对于园区内企业，需引导其创新发展，对园区内产业结构进行升级，通过加强区内与区外的联系，扩大园区的开放程度。中国此时正处于经济结构转型和消费升级的阶段，面对逐步扩大的内需市场，在国家进行供给侧结构性改革的过程中，也可放宽对出口加工区内企业对境内区外地区贸易的限制，发展国内市场，优化海关通关政策和环境，推行鼓励政策。如此，在满足国内市场需求的同时，出口加工区内的产业也能得到发展。

参考国外的出口加工区开放型模式，对海关特殊监管区域取消物理围网的管理模式并不是天方夜谭，我国在2013年取消对平潭综合实验区的传统物理围网监管模式的成功案例为发展非物理围网的监管模式提供了发展经验。因此，对我国来说，探索信息化管理系统和视频监控模式，采用企业电子账册的管理办法，监管货物进、出和存放，是使出口加工区更高效发展的可借鉴经验。

五、出口加工区的转型与发展

随着经济贸易环境的变化，出口加工区模式下所产生的问题逐渐显露。许多地区内企业层次不能跟上出口加工区发展定位，使得政策优惠没有起到对经济发展的促进作用。同时也存在着一些经济较为发达地区内的出口加工区由于功能限制，无法满足其规模日益庞大、复杂度日益增大的贸易需求。究其原因是出口加工区的功能与当地发展状况不匹配。面对这一问题，出口加工区急需转型，寻求发展的突破口。

纵观各国各地区的转型发展模式，我们可以发现，许多发展状况良好的经济功能区都经历过出口加工区阶段，并随着经济形势的发展变化对出口加工区进行资源整合和功能升级。其中就有通过区港联动模式注入更多政策优惠对出口加工区进行转型升级的典型案例。比如，位于我国广西北海的出口加工区就通过区港联动成功实现了转型。转型前，虽然出口加工区内已经拥有许多优惠政策，但仍然无法实现“境内关外”运作模式以及完全的“免税、免证、保税”政策优惠。实施区港联动模式对出口加工区进行转型升级，使得区内企业享受到港口与出口加工区叠加的政策优惠，对整个区域以及港口腹地都产生了极大的溢出效应。此外，通过出口加工区到综合保税区或经济技术开发区也是常见的一种转型方式。许多国家在建立出口加工区时处于经济不发达阶段，亟须通过进口引进国外先进技术。出口加工区通过政策优惠为企业 提供贸易便利度，助其发展，带动经济进步，但也随着国内经济目标向高质量调整以及日趋复杂的国际贸易环境需要功能升级。经过12年的发展，上海金桥出口加工区面对区内功能的不断拓展壮大正式转型成上海金桥经济技术开发区。而印度随着出口加工区框架的逐步落实，开始引入特别经济区的概念，颁布新政策，将7个出口加工区全部转型为特别经济区发展。由此可见，出口加工区并非终身制，而是要为了满足发展需求而不断转型变化。

第五节 出口加工区的机遇和挑战

出口加工区的发展是随着国家经济状况和国际经济局势而不断动态变化的，其需要根据国家发展需求和国际形势变化综合分析，变化发展策略。当前，在新形势下，生产全球化趋势为我国出口加工区的发展带来利好，同时“一带一路”倡议的提出又与区域经济发展息息相关，新一轮的改革开放为出口加工区的发展提供了保障和支撑，第四次的产业转移则为中国由低端制造向高端制造发展提供机会，这些都为我国出口加工区的发展创造了机遇。但是同时也应看到，我国出口加工区发展尚面临着许多不容忽视的挑战，这些都是我国出口加工区转型升级路上所面临的不可小觑的困难。一是近年来单边主义和贸易保护主义频频抬头，损害全球自由贸易环境；二是美国擅自挑起的中美贸易摩擦，危害了中美双方的利益，更是对国际贸易规则的任意践踏；三是中国人口红利逐渐消失，廉价劳动力优势不再，传统的加工贸易优势无以为继；四是在出口加工区不平衡发展、区内功能产品单一等现状之下，自身发展的局限。在新形势下，如何把握机遇、应对挑战正是出口加工区发展面临的主要问题。

一、出口加工区面临的机遇

（一）生产全球化趋势推动加工区内企业产业链延长

生产全球化与全球产业链的分工密切相关。所谓生产全球化是指某一产品价值链是由不同国家的不同企业共同生产完成的，在这种情况下，产品生产突破了国家和企业的界限，企业内部的生产经营行为延伸到了其他企业。对于企业来说，实现生产全球化能够优化资源配置，调整产业结构，实现规模经济。并且对于跨国企业来说，在全球范围内组织生产能够更好地接近本地市场，了解当地消费者需求且能够避开东道国的贸易壁垒，获取优惠政策，顺利进入国际市场，同时还能降低运输、储存、搬运、装卸等物流成

本，提高产品国际竞争力。在新时期，生产全球化能够为企业发展带来便利，是无法逆转的潮流。

在这一趋势下，发达国家不仅会向发展中国家转移低附加值、低技术含量的劳动密集型产业，还会在其产业结构调整过程中，将技术相对先进的劳动密集型产业转移到发展中国家。甚至会有跨国公司直接在被投资国成立研发机构，培育研发人员，为将来占领该国的广阔市场做准备。生产全球化背景下的产业转移，对于我国发展新兴产业、实现产业结构的渐进性转型升级是一个良好的机遇。出口加工区可以利用好其现有的资源，牢牢把握住生产全球化带来的机遇，提高加工的深度，延长生产产业链，打破原来单一的“两头在外”的加工制造环节。一方面，要利用好国外先进技术并在其技术基础上进行创新，同时在区内引入现代物流企业和采购中心，将产业链向前延伸到研发、设计、采购环节。另一方面，出口加工区可以利用传统优势产业积蓄的资本、技术、人力等资源开发新型营销、管理方式，建立营销团队、全球维修中心、检测中心等专业机构，将产业链向后延伸到市场销售、售后服务，实现加工贸易的转型升级，进而推动出口加工区的转型发展。

（二）“一带一路”倡议推动区域经济发展

虽然近些年来我国区域经济总体发展已经进入相对均衡的时期，区域之间的差距在逐渐缩小，区域经济协调成效显著。但是，受制于地理位置、地区资源禀赋和发展基础等原因，我国区域经中东部快西部慢、海强陆弱的格局尚未完全改变。2013年，习近平总书记在访问中亚和东盟期间提出了共建“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”（简称“一带一路”）的倡议。这一倡议的提出，一方面是为实现新形势下与周边国家的多边合作，另一方面也是我国对传统对外开放格局的重大调整。多年来，我国主要的贸易对象为欧美等发达经济体，而“一带一路”倡议则将开放目光转向中亚、南亚、东南亚等的国家，实现共同发展。这也为我国区域经济协调发展带来契机。“21世纪海上丝绸之路”的建设以我国东部沿海城市为起点，既可以实现我国东部优势产业与世界的有效对接，又能够让我国东部地区得益于溢出效应，推动东部地区先进制造业的发展。“丝绸之路经济带”沿线国家资源丰富，市场规模和潜力巨大，且多数与我国西部地区接壤，使得西部地区成

为中国开拓新兴市场的前沿阵地，未来必将在与沿线国家共建“一带一路”的过程中实现进一步发展。而相对于东部地区作为高新产业和制造业基地，西部地区作为原材料产业基地，中部地区有着重要的枢纽地位，实现资源由西向东流动，在“一带一路”背景下，这种枢纽地位的重要性还将继续加强，最终成为中国经济的心脏地带。由以上分析可以看出，“一带一路”倡议为区域经济发展提供了机遇，而出口加工区又在区域经济发展中发挥着重要作用，因此不同地区的出口加工区应把握好这一机遇，充分发挥地区优势，服务于“一带一路”建设的同时，实现自身发展。

（三）全球第四次产业转移为加工贸易转型升级创造机遇

产业转移指的是产业的空间转移或空间迁移现象。在工业革命后全球共发生了三次大规模的产业转移，每次转移都会造就一批被称作“世界工厂”的国家。中国经历了20世纪80年代的第三次产业转移，依托制度和人力资源优势，大量承接了由美国、欧洲、日本等地转移出来的劳动密集型产业，实现了“外向型”经济增长，成为全球制造中心。现在，中国正在经历着第四次产业转移。因为近年来中国人口红利逐渐消失，东部沿海地区的劳动力成本和土地成本飞速提高，导致受此吸引来投资设厂的企业利润降低，企业为了寻求更好的发展纷纷向外转移。

2018年4月，第十届中国加工贸易产品博览会发布的《开放型经济新体制下加工贸易的创新发展方向》报告中提到，在未来3年内，我国沿海地区23.3%的企业将有异地投资（搬迁）计划。其中，8.9%的企业准备到境外投资，7.3%在省内进行转移，7.1%的企业准备搬迁到省外。这正为我国中西部地区承接来自东南沿海的企业转移提供了机遇。相比东部地区，我国中西部地区（如湖南等地）土地成本较低且劳动力价格相对低廉，有着承接产业转移的潜力。同时，这也为我国中西部地区的产业结构调整提供了机遇。转移而来的一些产业和技术虽然对于东部地区相对落后，但是对于中西部而言还是较为先进的，这正可以填补中西部地区的产业结构空白，推动中西部地区的经济转型升级。另一方面，随着全球价值链的不断深化，加工贸易在全球货物贸易中的作用越来越重要。虽然东部地区不再具备廉价劳动力优势，但是在多年的发展下，其已经具备了新的发展优势，包括

完善的基础设施条件、完善的产业配套及高层次的人力资源优势，特别是已经形成的加工贸易的生态系统。这个生态系统比产业配套系统内容更丰富。它不仅仅是由企业而且是由多个主体共同组成的一个完整的生态系统。这是促进加工贸易转型升级、进一步提升竞争力的非常重要的优势。东部地区应充分利用这些优势，进一步延伸加工贸易的增值链条，提升加工贸易在全球价值链中的地位。

二、出口加工区面临的挑战

（一）新贸易保护主义

新贸易保护主义指的是以技术壁垒、知识产权保护、反倾销和绿色壁垒等非关税壁垒为主要手段，规避多边贸易制度的约束，以保护国内市场和产业为主要目的的贸易政策。这是继关税、配额等传统贸易保护手段后出现的表面上“合理”和“合法”的贸易保护手段。2008年金融危机使得世界主要经济体经济增速放缓，各国纷纷寻求对国内产业的保护，新贸易保护主义重新抬头，各个经济体采取贸易保护政策愈加频繁，新贸易壁垒层出不穷。中国作为世界货物贸易第一大国，近40年来一直奉行出口导向型的经济战略，这使其成了新贸易保护主义最大的受害者。据商务部统计，截至2017年底，中国已经连续23年成为全球遭遇反倾销调查最多的国家，连续12年成为全球遭遇反补贴调查最多的国家。2017年，中国共遭遇21个国家或地区发起的贸易救济调查75起，涉案金额110亿美元。新贸易保护主义一方面使得我国出口增速放缓，甚至影响了整个产业链条上的产业，对国民经济发展不利；另一方面，它又提高了进口产品的进入门槛，增加了出口成本，严重挤压了企业利润空间，削弱了企业市场竞争力。这无疑制约了中国经济的健康发展，而且对中国在新形势下的经济转型升级极为不利。

在这种情况下，中国又面临着双重产业重合。一是在低端的轻工、纺织等领域，比较优势逐渐消减，但并未培育出高端品牌，无法实现差异化竞争，因而遭遇来自东南亚等发展中国家的贸易摩擦；二是在光伏、机电等产业领域，中国和发达国家的产业结构正从互补变为交叉，甚至重叠，

因而在产能过剩和高端产业领域遭遇到更多的贸易壁垒。因此，对于作为承担中国出口贸易重要职责的区域，出口加工区如何应对这种挑战，发挥现有优势，为中国面临的不利的贸易环境服务，是值得深入思考的问题。

（二）中美贸易摩擦

美国作为中国最重要的贸易伙伴，中美贸易摩擦对中国的影响不容忽视。一方面，美国是中国目前的货物贸易出口第一大市场。2017年，中国对美货物贸易出口额占中国货物贸易出口总额的19%，对美货物贸易出口不仅集中在传统的劳动密集型产业上，如玩具、家具、纺织等行业对美贸易出口额均占该行业全部贸易出口额的1/3左右，同时随着中国制造业的转型升级，资本密集型产业如电子机械等产品对美贸易出口也大幅增加，出口量已赶超劳动密集型产品。若贸易摩擦长期持续，必将使中国对美贸易出口金额大幅降低，不利于出口贸易的发展，如何应对这种情况，对出口加工区也是一大挑战。

另一方面，中美贸易摩擦会对与美国有着紧密经济联系的企业产生较大影响，如钢铁行业和电子设备行业及机电业。中国电子产品不仅在出口产品中占比名列第二，同时也是出口到美国的产品种类中对政策敏感性最高的，

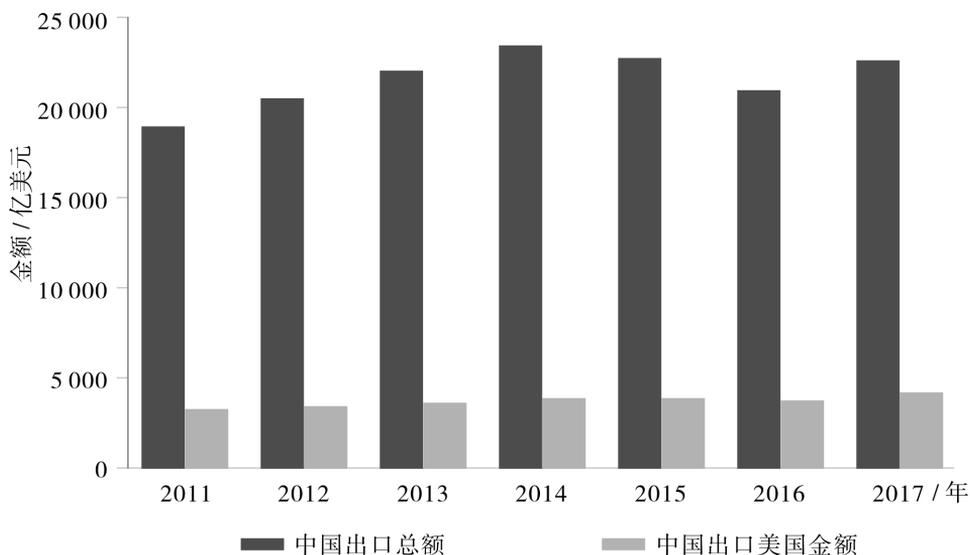


图3-3 2011—2017年中国出口总额及中国出口美国金额

所以贸易摩擦很有可能给中国的电子产业带来较大动荡。而我国的出口加工区内正有部分加工区是以电子产业为主导的，能否度过这次贸易危机，是摆在区内企业面前的一大挑战。

（三）功能单一，产品附加值较低

我国出口加工区以制造、加工或装配出口商品为主，该区域单一的功能使得区内产业的多样化发展受到限制。然而国家近30年来推进建立的保税区、保税物流园区、保税港区和综合保税区等海关特殊监管区域与出口加工区都具有制造、加工和出口的功能，甚至在此基础上还具有货物存储、中转、产品研发和发展金融、保险等相配套产业等更多样化的功能，出口加工区对企业的吸引力并不突出。此外，出口加工区建立之初的土地、劳动力价格优势使得区内产业以低附加值的制造业为主，然而近年来，我国推行供给侧结构性改革，国家大力扶持高附加值、高技术产品的发展，推动区内产业产品附加值由低到高的转变则成为助力我国产业转型的必要选择。因此，如何使出口加工区的功能更多样化、产品和产业向高附加值产品和第三产业发展是我国出口加工区面临的挑战之一。

（四）发展不平衡

从2018年我国各出口加工区进出口额来看，上海、浙江、广东深圳、辽宁大连和安徽合肥地区的出口加工区发展得最好。我国出口加工区的发展整体呈现出东部地区的发展程度明显高于中西部地区，而东部地区中长三角地区的发展速度最快的现状。各地经济基础、交通便利程度和基础设施建设情况不同，是造成全国各出口加工区之间发展不平衡的原因之一。除了这些先天因素，部分地区的政府对出口加工区规划不合理、盲目招商引资，造成区内土地不能得到合理开发利用，当地经济对出口加工区的合理需要也不能得到满足，也是导致各出口加工区之间发展不平衡的其中一个原因。出口加工区没有长远发展规划，也在一定程度上限制了出口加工区辐射地带经济的发展。因此，如何加强基础设施建设、合理规划区内招商引资办法、布局产业发展也是出口加工区面临的挑战之一。

第六节 出口加工区的发展趋势

出口加工区的发展总是与世界性的产业结构调整和科技进步紧密相关，这也决定了出口加工区未来的发展趋势。

（一）综合化趋势

20世纪80年代后，国外企业的直接投资方向逐渐转向服务业，诸如银行、保险、数据处理和其他商业服务等行业都是投资重点。而传统的劳动密集型产业受到劳动力成本上涨因素的影响，日渐冷落。也是从这时起，自由贸易区的功能向着多元化和综合化方向发展。以贸易为主的自由贸易区与以出口加工制造业为主的出口加工区逐渐融合，功能得到进一步拓展，形成了金融、证券、物流、商品展示、货物仓储等服务行业。不同行业之间相互依赖、相互促进，综合起来大大提高了自由贸易区的运行效率和抗风险能力。国际经济环境不断变化和自由贸易区之间竞争加剧的情况都迫使出口加工区也开始走上功能多元化和产业结构综合化的道路，即综合化趋势出现。如爱尔兰香农自由贸易区内设立科学工业园区，将企业的经营范围扩大到提供国际劳务（包括金融信贷、咨询服务等）、新产品研制、加强与区外企业的前后向联系等。这种趋势是为应对国际经济贸易环境变化的需要，也是推动自身发展的需要，可以说是一种必然趋势。

（二）科技化趋势

20世纪80年代以后，发达国家的对外直接投资已经从重视廉价劳动力转向重视产业的高级化和雄厚的工业基础以及邻近的消费市场。同时，因为被投资国劳动力价格水平日益上涨，使得出口加工区对传统的劳动密集型产业的吸引力大幅降低。为了改变这种状况，保持本国出口加工区的竞争优势，以当时的新兴工业化国家和地区为首的发展中国家和地区，如新加坡、中国台湾率先创立从事高科技开发应用的第三代出口加工区，生产技术密集型产品出口，从而使出口加工区进入一个新的发展阶段。我国上

海出口加工区在设立之初就以成为全国乃至全球重要的IT产业生产基地为目标。随着科技在生产中的重要性日益凸显，未来一段时期，出口加工区仍将以发展高科技产业为主。

（三）综合服务能力增强

出口加工区属于经济特区的一种，在经济全球化的形势下，各国（地区）为了能够抢占国（地区）外市场，设立的经济特区越来越多，不仅包括出口加工区，还有保税区、自由贸易园区等，随着这些经济特区数量的逐渐增多，竞争也日益激烈。又因为在世界贸易组织的推动下，贸易壁垒已经逐渐降低，各个自由贸易区依靠优惠政策进行竞争的空间变小，转而依靠加强自身综合服务能力来提高竞争力。为了提高出口加工区的吸引力，增强引资能力，设区国（地区）开始重视对区内工业投资环境和良好基础工业及高效的政府部门管理与服务的打造。例如充足的原材料和零部件的供应、便捷的产品维修服务、优质的人力资源以及基础设施等，这些都将成为设区国（地区）能够吸引到投资的关键因素，也是出口加工区经营方式逐渐多样、功能逐渐综合的体现。这也间接给国（地区）内企业为区内企业生产零部件、接受区内企业的转包业务，以及提供区内企业需要的服务等创造了机会，使出口加工区对周边地区乃至全国（地区）经济发展的影响力日益增强，加强了后向联系，发挥了其对腹地经济的辐射和带动作用。

（四）出口与进口相结合趋势明显

很多出口加工区产品内销的比例远远超过政府允许内销的比例。如巴西的马瑙斯出口加工区，其大多数产品都销往国内市场。这种进出口相结合的方式，一方面可以作为促进发展中国家和地区经济向更加开放的模式转变的一种有效手段，另一方面既可以增强对外资的吸引力，又可以使允许内销的产品产生“鲶鱼效应”，激发国内和地区内企业的经济活力，提高民族工业的竞争力，同时，还带动了周围地区甚至整个国家的经济发展。

小 结

通过回顾我国出口加工区发展历程，可以发现，出口加工区的出现和发展与我国经济发展战略导向息息相关。出口导向型战略推动了国内出口加工区的设立和繁荣，随着这一战略的不断深入，出口加工区的数量和功能不断增多，从最初的功能较为单一的15个试点出口加工区，到一度扩展为功能较为完善的80个出口加工区。反过来，出口加工区也为我国加工贸易、出口贸易和国内经济的发展做出了突出贡献。出口加工区依靠国家给予的政策和自身位置优势，吸引大量外资进入，引进国外先进技术，辐射带动了周围区域的经济发展，创造了大量的就业机会，克服了中国改革开放初期外汇短缺的问题。出口加工区的发展历程顺应了第三次国际产业转移的潮流，与当时我国劳动力成本低的优势相结合，推动了国内产业结构优化升级，加快促进了我国工业化和现代化的实现。

新形势下，我国经济贸易环境和对外开放政策已经发生变化。受国际经济形势影响，国外市场需求逐渐萎缩，加上我国人力成本低廉的优势逐渐丧失，增加了我国加工贸易发展的难度。同时，随着居民可支配收入的提高，消费对经济增长的贡献率逐渐显现，内需取代外需成为推动我国经济发展的主导力量。这些都对加工贸易的发展造成影响，使得出口加工区原有的优势不再显著，转型升级迫在眉睫。

纵观各国出口加工区的发展规律，可以发现，诸多出口加工区发展初期都为本国的加工贸易服务，随着经济环境的动态变化，各国顺应形势和需求的转变做出改变，对出口加工区进行改造升级，推动出口加工区从“1.0时代”向“2.0时代”迈进。当前我国出口加工区也面临转型这一问题，需要结合新的市场环境，找准方向和定位，实现出口加工区的有效转型。

目前，生产全球化和全球第四次产业转移是我国出口加工区转型发展面临的最重要的机遇。面对这一机遇，出口加工区一方面要利用好多年加工贸易发展过程中形成的资源禀赋优势，如配套的基础设施条件、完善的产业配套、高层次的人力资源及包括了企业、政府、消费市场、中介机构等多个

主体在内的加工贸易生态系统，进一步延伸加工贸易的产业链条。在加工区内引入现代物流企业和采购中心，向前延伸产业链到研发、设计、采购等环节。开发新型营销、管理方式，建立营销团队、全球维修中心、检测中心等专业机构，向后延伸产业链到市场销售、售后服务等环节；另一方面要不断完善原有出口加工区的功能和优惠政策，对标国际先进经验，推动出口加工区整合优化为综合保税区或经济技术开发区等功能更为齐全的特殊经济功能区，利用高开放层次、多优惠政策、多服务功能、低运营成本吸引高质量的跨国企业再次落户。

第四章 从保税区到保税物流园区 和综合保税区的探索历程

自1990年5月国务院批准建立中国第一个保税区——上海外高桥保税区以来，我国已建成10个保税区。为了扩大保税区功能范围和优化区内政策，国务院又在以保税区为模板的基础上设立了保税物流园区和综合保税区。截至目前，我国已有4个保税物流园区和73个综合保税区。从保税区到保税物流园区和综合保税区的探索，体现出我国对外贸产业开放和发展的态度，这一建设历程也为我国探索建设自由贸易区提供了宝贵的经验。

第一节 保税区的缘起与形态

改革开放以来，我国经济持续快速发展，在自身工业大规模建设带来高产能的同时，对外来进口商品的需求也不断扩大，故而对进出口商品贸易产业的扶持和发展成为我国经济发展的重要政策。而发展外贸首先要考虑的问题则是国内市场与国外市场对接的试点问题，故保税区作为我国第一个对接世界经济一体化和贸易自由化的海关特殊监管区域便应运而生。以开展进出口、转口国际贸易，发展第三产业为主的保税区对我国区域经济的发展起到了重要拉动作用，保税区也是我国自由贸易区的第一代模型。

一、保税区的缘起

自20世纪90年代开始，海关总署相继设立了不同形态的特殊监管区域共

6种，其中最早设立的便是保税区。保税区，也叫保税仓库区，顾名思义就是由一国海关设立的并受其监管的能够在很长一段时期内放置并保存商品的地方，类似于储存货物的仓库。该区域实行封闭管理，并享受相对优惠的政策，境内的商品进入该区域便视作出境，而境外的商品进入该区域便会实行保税政策。保税区成立的初衷实质上是方便保税加工企业开展原料和设备的保税管理。

二、保税区的功能

保税区的功能定位十分清晰，就是保税仓储、加工出口和转口贸易，这就意味着其具有进行进出口加工、开展国际贸易以及保税仓储商品展示等功能。其中“保税仓储”奠定了保税区作为特殊国际物流运作区的基础功能，保税区内的企业可以开展国际物流业务，货物可以在区内与境外间自由运输，并可以在保税区中进行包装、分装等加工，保税区内企业也可以在区内存储和代理进口销售货物。同时，保税区内的企业享有“免证、免税、保税”政策及自由从事国际贸易的权利，货物进出保税区免于缴纳进出口关税，并实施简便的海关管理手续。由于保税区实行“境内关外”的特殊运行模式，因此，它也成为经济开放度最高且具有最优惠政策的经济区域之一。

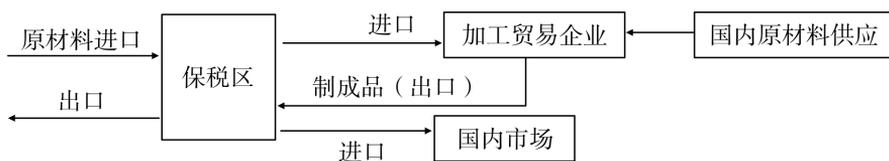


图4-1 非保税区加工贸易物流运作图

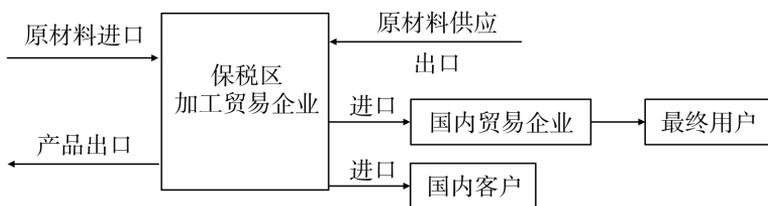


图4-2 保税区加工贸易企业物流运作图

三、保税区的优惠政策

从境外进入保税区的货物，其进口关税和进口环节税收，除法律、行政法规另有规定外，均会享有一系列的保税、减税、免税优惠政策。保税区内 的关税优惠政策还覆盖到区内企业的原料、加工产品以及货物等。表4-1是 保税区关税优惠政策的汇总。

表4-1 保税区的关税优惠政策

| 序号 | 关税优惠政策 |
|----|---|
| 1 | 区内生产性的基础设施建设项目所需的机器、设备和其他基建物资，予 以免税 |
| 2 | 区内企业自用的生产、管理设备和自用合理数量的办公用品及其所需的维 修零配件，生产用燃料，建设生产厂房、仓储设施所需的物资、设备，予 以免税 |
| 3 | 区内行政管理机构自用合理数量的管理设备和办公用品及其所需的维修零 配件，予以免税 |
| 4 | 区内企业为加工出口产品所需的原材料、零部件、元器件、包装物件，予 以保税 |
| 5 | 转口贸易和在保税区储存的货物按照保税货物管理 |
| 6 | 对在保税区内从事加工出口的生产性外商投资企业，可减按15%的税率计 征企业所得税 |
| 7 | 转口货物按保税货物处理，复出口后，予以免税 |
| 8 | 进入保税区的货物运往境内非保税区时，照章征收进口税和进口环节增值税 |
| 9 | 保税区内企业生产加工的产品出口，免征出口关税 |

四、保税区的作用

保税区的作用和意义大致可以归纳为以下两个方面。一是发挥促外贸、 引外资的先导性作用。保税区自设立以来一直保持着较快的发展速度，它的 进出口值占我国外贸总值的比重也有了大幅提高，包括保税区在内的海关特 殊监管区域单位面积投资强度和工业产值均居我国各类开发区之首。而在引 进外资方面，保税区吸引了世界各国的大型企业进入其中，在促进外贸发展

的同时，也在一定程度上带动了该区域的就业。二是发挥带动地区开放发展的助推器作用。近年来，我国部分内陆省区市外贸异军突起，增幅高于全国平均水平，其中一个很重要的原因就是保税区在外贸方面发挥了小区推动大省发展的作用。保税区能够通过吸引外企进入，带动相关产业链的发展集聚，加深本地企业与国外企业的联系和协同发展，推动该地区经济的外向型建设。

五、保税区发展现状

目前，我国共设立了10个保税区，其中最早设立的是上海外高桥保税区，而天津港保税区是北方地区最大的保税区。各个保税区自成立以来建设进展迅速，并对当地经济发展起到了非常重要的带动作用。经过近30年的探索与实践，保税区现已形成了区域性的格局，分别是京津冀地区、长三角地区和珠三角地区三个区域。这三个地区的保税区结合当地区位条件，形成了各自独特的运作模式，区内资金密集度和单位效益高，对地区的辐射带动作用强，是国内外交流的重要口岸。

表4-2显示了从2014年到2018年我国保税区的主要经济指标，反映了我国保税区的现状。从表中可以看到，2014年至2016年三年间，保税区的进口额、出口额和进出口总额均处于逐年下降的趋势。到了2018年，进口额、出口额和进出口总额都有所回升，但出口额和进出口总额依然没有达到2014年时的水平。

表4-2 2014—2018年中国保税区主要经济指标

单位：亿美元

| 指标 | 2014年 | 2015年 | 2016年 | 2017年 | 2018年 |
|-------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 进出口总额 | 2 321.0 | 2 016.4 | 1 907.7 | 2 054.0 | 2 148.3 |
| 进口额 | 1 484.8 | 1 295.8 | 1 234.8 | 1 416.9 | 1 502.3 |
| 出口额 | 836.2 | 720.6 | 672.9 | 637.1 | 646.0 |

第二节 保税物流园区的建设

随着对外开放的进一步发展，保税物流业务蓬勃兴起。保税区区港分离的运作模式制约了其物流功能和出口加工业务的发展，其原有的转口贸易和出口加工的优势慢慢弱化。为了推动区港一体化，更好地发挥保税区物流枢纽的作用，保税物流园区应运而生。

保税物流园区是在保税区特定地区或靠近保税区的特定港区设立的在保税区功能基础上集中发展现代国际物流的海关特殊监管区域，它以发展仓储和物流产业为主，实行海关封闭管理，具有境内关外的性质。园区内可以仓储进出口货物，并对所存货物开展加工增值业务，进行转口贸易、国际中转、物流配送、采购等。其实质是区港联动，在保税区与港区间划出特定区域，实现保税区与港口间的无缝对接，集中发展仓储和物流产业，使得货物能够在境内外实现快速集拼，吸引外资，扩大外贸出口，推动区域经济发展。

一、保税物流园区的功能

保税物流园区集国际中转、配送、采购和贸易等功能于一身。货物中转站是保税物流园区最主要的定位，这一功能也是其物流实力的直接体现。货物在进入保税物流园区后相关人员会在园区内对其进行拆装、集拼等操作，随后再将其转运至目的地。此外，部分货物会在保税物流园区进行增值加工操作，之后再将其配送至目的地。这一国际配送功能作为保税物流园区的四大功能之一，不仅推动了保税物流园区增值服务的发展，也为加工业务的开展提供了平台。园区的国际采购功能主要体现在：对产品进行综合处理、增值加工和运输及销售之前，园区内企业首先会对货物进行自主采购。而在国际贸易功能方面，保税物流园区则成了转口贸易的重要渠道，货物的配送运输主要采用转口贸易的形式。

二、保税物流园区的优势

在享受关税及海关监管等方面的保税区优惠政策的同时，保税物流园区还增加了出口加工方面的优惠政策。它不同于保税区的货物真实出境才可以退税，而是在出口报关完成后即可进行退税，大大降低了企业的运营成本，真正实现国内产品入园即为出口，实现园区内产品的自由流通。此外，园区内实行封闭管理，集中发展仓储和物流产业。

政策优势是保税物流园区的第一大优势。保税物流园区在实行保税区优惠政策的基础上，还在退税、出境及出口报关、产品认证和集装箱业务等方面享受额外的优惠政策，使其可以更优惠的市场准入待遇和税收政策进行运作，更利于园区内企业的经营和对外资的吸引。

保税物流园区存放功能的升级则是其第二大优势。园区“一线放开、二线管住、区内宽松”的管理理念，充分发挥了其区港联动的优势，发展了保税区在货物仓储、中转、物流联运方面的功能，放开了集装箱在港区只有14天报关期限的限制，使得集装箱在保税物流园区堆存无时间限制。

其第三大优势为园区中实行的封闭式、智能化、信息化管理模式，一次申报、一次查验、一次放行，保证通关便捷。园区中设立了直通式通关通道和自动管理系统，实现无纸化快速报关出园区，大大提高了通关效率。

园区内设置了先进的高科技海关监管设施，实施区域化、网络化的通关模式，实行“一站式”申报，在保证对园区严密监管的情况下最大限度地简化通关手续，减少通关环节，实现产品快速通关，这不仅降低了运行成本，还提高了通关效率。这一高效运作的物流通关模式则是保税物流园区的第四大优势。

三、保税物流园区与保税区的区别

保税物流园区在退税、出境及出口报关、产品认证和集装箱业务方面与保税区均存在差异。首先，相较于保税区而言，保税物流园区存在其特殊性，即国内货物在保税物流园区内视同出口，这是保税区中不具备的政策。其次，在退税方面，保税物流园区是在出口报关完成后便可以进行此操作，

而保税区则要等到货物真实出境才可以。在货物的出境及出口报关上，保税物流园区只需一次，而保税区需要两次。在集装箱业务上，两者也存在不同，集装箱可以在保税物流园区中进行拆箱操作，并且没有停留时间的规定，而在保税区中，集装箱只可以整箱进出，并且存在14天报关的规定。

表4-3是保税区和保税物流园区政策特征的具体对比。

表4-3 保税区和保税物流园区政策特征的对比

| 比较点 | 保税区 | 保税物流园区 |
|----------|-------------------------------|--------------------------------|
| 港区对比 | | |
| 地理位置 | 临近工业区，具有临区优势，与港区相对分离，有一定的物理运距 | 毗邻港区，具有临港优势，区港相连，并通过专用通道直通 |
| 联系程度 | 口岸与腹地封闭监督区域，分属运作 | 区域联动、功能联动、信息联动、营运联运 |
| 卡口 | 人工检查 | 需要人工在卡口确认，但实行半自动化管理 |
| 检验检疫相关政策 | 《保税区检验检疫监督管理办法》，原则上一线检疫、二线检验 | 同保税区一线检疫、二线检验，执行时与园区海关业务流程相适应 |
| 外汇政策 | 保税区企业只能在一定的范围内购买非贸易项下的外汇 | — |
| 货物流、资金流 | 容许部分条款下货物流与资金流分离，相对受限 | 容许在更大范围内分离，货物流与资金流不一致的付汇选择区内试点 |
| 国内收付汇 | 不能与国内企业收付汇 | 可以与国内企业收付汇 |
| 海关政策 | | |
| 区域性质 | 海关监管的特定区域，不具有口岸功能 | 海关特殊监管区域，具有口岸功能 |
| 海关管辖 | 由保税区海关进行管理 | 由保税区海关进行管理 |
| 关内关外 | 进在外，出在内，具有一定的“境内关外”性质 | 进出皆视同在外，更加接近“境内关外” |
| 监察空间 | 海关监管到库，原则上对企业进行监管 | 网络化、电子化、无纸化、智能化区域监管，原则上对区域进行监管 |
| 服务时限 | 按规定的正常工作时间开展工作 | 进出境24小时通关，全天候作业 |
| 进口申报 | 港区提箱，书面申报，先备后进 | 船边直取，直接入区，电子数据申报，先进后备 |

(续表)

| 比较点 | 保税区 | 保税物流园区 |
|-------|---|--|
| 申报方式 | 一次转关申报，一次备案申报 | 直接通过海关区域信息平台电子备案 |
| 堆放时间 | 有堆放时间限制，三个月，半年，最长一年。都要向海关申报、付费 | 并无堆放时间限制 |
| 集中报关 | 无明确规定，部分企业经批准可以开展 | 园区企业可开展分批出区、集中报关业务 |
| 增值服务 | 可以开展，但有一定局限性 | 可以开展流通性简单加工和增值服务 |
| 区内转让 | 可以转让，事先备案 | 可以自由流通 |
| 进出口权 | 仅申请扩大业务范围时享有进口权 | 园区内注册的公司享有进出口权 |
| 分公司 | 原则上分公司不可取得海关注册编码 | 可以设立分支机构，取得海关注册编码，开展相关业务 |
| 税收政策 | | |
| 出口退税 | 货物实际装船出口后开始办理退税 | 货物入园区后开始办理退税手续 |
| 流转税 | 未明确保税区内货物流通是否征税，按正常税收法规管理 | 园区内企业间的货物转移免征增值税、消费税 |
| 物流退税 | 保税区内企业使用的国产设备、包装物料、建造基础设施以及行政管理部门办公用房所需的基建物资等，均不能办理退税 | 园区外进入园区内企业使用的国产设备、包装物料、建造基础设施以及行政管理部门办公用房所需合理数量的基建物资等，均可办理退税 |
| 复进口业务 | 不能解决一日游货物重回国内市场的问题 | 可以很好地解决一日游货物重回国内市场的问题 |
| 分拨业务 | 不能凭担保分批出区 | 可以凭担保分批出区，集中报关 |
| 中转拆拼箱 | 中转集装箱很难开展拆拼箱业务，操作较复杂，成本相对较高 | 中转集装箱可以进行拆拼集运，改变中转集装箱在港区只能整箱进出的状况 |
| 出口集运 | 两个海关管理。转关业务，两次或多次分票报关 | 一个海关，港区直通，一次出口报关 |

第三节 综合保税区的兴起

自20世纪90年代以来，根据我国国情与经济发展需要建立的保税区经过近30年的发展已取得明显成效。但2001年我国加入世界贸易组织以后，我国进出口关税水平整体下降，此外，多项世界贸易组织的原则和规定使得保税区的政策优势被逐渐削弱。在经济全球化的影响之下，保税区的转型成了我国深化改革开放和进一步推动经济发展道路上的必然选择，于是在2004年，国家开始试运行转型升级后的保税区——综合保税区。

综合保税区的升级优化水平主要体现在：与其他货物港口相比，所有企业在综合保税区进行货物业务时的程序和手续都更为简便。其便利的通关环境主要体现在海关、商检等部门在园区内检查验收货物后，在任何口岸（海港或空港）进行转关出口时不需要再进行开箱检查和验收。综合保税区集合了保税区、出口加工区、保税物流园区、港口等多种外向型功能于一身，成为以发展国际中转、配送、采购、转口贸易和出口加工等业务为主的更开放的区域形态。

表4-4 保税区、保税物流园区、出口加工区、保税港区和综合保税区的功能对比

| 区域类型 | 保税区 | 保税物流园区 | 出口加工区 | 保税港区 | 综合保税区 |
|------|--------------------------------|---|---|--|---|
| 主要功能 | ①保税仓储 ②出口加工 ③转口贸易 ④展览 | ①存储进出口货物及其他未办结海关手续的货物 ②对所存货物开展流通性简单加工和增值服务 ③国际转口贸易 ④国际仓储、分销和配送 ⑤国际中转 ⑥检测、维修 ⑦商品展示 ⑧经海关批准的其他国际物流业务 ⑨不得开展商业零售、加工制造、翻新、拆解及其他与园区无关的业务 | ①出口加工 ②提供专为出口加工企业生产提供服务的仓储和货物进、出的运输服务 ③不得经营商业零售、一般贸易、转口贸易及其他与加工区无关的业务 ④不得开展拆解、翻新业务 | ①仓储物流 ②对外贸易 ③国际采购 ④分销和配送 ⑤国际中转 ⑥检测 ⑦售后服务、维修 ⑧商品展示 ⑨研发、加工、制造 ⑩港口作业 | ①国际转口 ②国际中转 ③国际采购 ④国际分销 ⑤仓储物流 ⑥商品展示 ⑦产品研发 ⑧出口加工 ⑨港口作业 ⑩相配套的金融、保险、代理、检测、维修等产业 |

在国家加大对外开放力度的今天，综合保税区不仅是稳外资、稳外贸的重要保障，也是我国建设自由贸易区的重要参考模板。2019年1月，国务院常务会议提出要“对标国际先进水平促进综合保税区升级，打造高水平开放新平台”，并印发《国务院关于促进综合保税区高水平开放高质量发展的若干意见》。该文件指出要扩大加工制造产业市场、支持区内创新创业、推进保税区贸易及政策便利化改革并解决企业“注销难”等问题。

一、苏州工业园综合保税区

2007年8月，经过近3年的封关试运行，苏州工业园综合保税区作为全国首个综合保税区被正式建成。建立之初，该综合保税区定位为全国首个综合转型升级的保税区，成为具有更多样化功能、服务设备更加优化和开放层次更高的升级版保税区。在苏州工业园综合保税区开始运营以后，制造业发达、交通便利、地处长三角地区腹地等先天优势使该地区成为多个港口口岸地区的后备应援地，促进了我国长江三角洲地区以制造业为主的各产业上、下游产业链的发展，同时为该地区进出口国际贸易及物流产业提供服务，对我国长江三角洲地区以制造业为主的各产业的发展产生了不可忽视的积极影响。经过10多年的发展，该综合保税区吸引了越来越多的国内外投资企业，并于2018年为我国贡献了296.2亿美元的贸易进出口总额，位列全国综合保税区第5位。同年11月，苏州工业园综合保税区获准加入世界自由区组织，成为我国第5个获准加入该组织的海关特殊监管区域。该综合保税区发展的成功经验也为我国自由贸易区的推进提供了建设模板。

二、重庆西永综合保税区

2010年2月由国务院批准设立的重庆西永综合保税区，位于重庆市沙坪坝区西永微电子产业园区内，园区规划面积10.3平方千米，是我国规划面积最大的综合保税区。该综合保税区与重庆两路寸滩保税港区构建起相互促进、共同发展的重庆水陆空保税的区港联动区，这一方便快捷的出海联动通道大大提高了综合保税区的通关效率。我国大多数综合保税区都与港口相隔

的现状使得货物的运输不得不通过两个关口，造成货物流通不畅，同时也增加了企业的物流运输成本。然而重庆西永综合保税区与两路寸滩保税港区构成的区港联动的成功模式，却为我国推进保税港区的建设提供了发展区港联动的新的思考。

在产业布局方面，该综合保税区以电子信息产业为主导产业，惠普、富士康、英业达、广达、IBM、新普、方正等多家国内外大型电子信息公司都已进驻该综合保税区。2018年，重庆西永综合保税区为我国进出口贸易贡献312.7亿美元，其中出口额为228亿美元，进口额为84.7亿美元。

三、综合保税区经济现状

近5年里，我国综合保税区进出口贸易持续发展，进、出口额和进出口总额呈波动增长趋势。2017年，综合保税区外贸迎来爆发式发展，全国综合保税区外贸进出口总额较2016年增长近50%。其中出口2 228.1亿美元，比上年增长67%；进口1 129.1亿美元，比上年增长25%。2018年，我国综合保税区进出口总额和进口额分别增长96.6亿美元和189.3亿美元，其中以高新技术产业和生物制药产业为主导产业布局的成都高新综合保税区以532.3亿美元的贸易进出口总量位居全国综合保税区贸易进出口总量第一位。

表4-5 2014—2018年我国综合保税区进出口额汇总表

单位：亿美元

| 指标 | 2014年 | 2015年 | 2016年 | 2017年 | 2018年 |
|-------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 进出口总额 | 2 192.3 | 2 397.3 | 2 241.7 | 3 357.2 | 3 453.8 |
| 进口额 | 876.8 | 975.2 | 906.2 | 1 129.1 | 1 318.4 |
| 出口额 | 1 315.5 | 1 422.1 | 1 335.5 | 2 228.1 | 2 135.4 |

资料来源：中华人民共和国海关总署。

表4-6 2018年我国综合保税区进出口额详表

单位：千美元

| 特定经济地区 | 进出口总额 | 出口额 | 进口额 |
|---------|-------------|-------------|-------------|
| 综合保税区总计 | 345 382 231 | 213 544 504 | 131 837 727 |

(续表)

| 特定经济地区 | 进出口总额 | 出口额 | 进口额 |
|------------------|------------|------------|------------|
| 北京天竺综合保税区 | 6 917 804 | 596 958 | 6 320 846 |
| 天津滨海新区综合保税区 | 4 489 714 | 656 915 | 3 832 799 |
| 石家庄综合保税区 | 372 556 | 168 116 | 204 439 |
| 曹妃甸综合保税区 | 32 562 | 9 704 | 22 858 |
| 太原武宿综合保税区 | 5 888 | 1 190 | 4 698 |
| 满洲里综合保税区 | 7 043 | 184 | 6 859 |
| 沈阳综合保税区 | 195 504 | 92 756 | 102 748 |
| 长春兴隆综合保税区 | 152 356 | 64 960 | 87 396 |
| 哈尔滨综合保税区 | 24 468 | 8 918 | 15 550 |
| 黑龙江绥芬河综合保税区 | 250 896 | 49 053 | 201 843 |
| 上海浦东机场综合保税区 | 8 024 917 | 4 082 276 | 3 942 641 |
| 南京综合保税区 | 5 937 394 | 4 173 234 | 1 764 160 |
| 无锡高新区综合保税区 | 24 140 578 | 13 773 693 | 10 366 885 |
| 常州综合保税区 | 421 541 | 227 867 | 193 674 |
| 苏州工业园综合保税区 | 29 617 875 | 24 423 691 | 5 194 185 |
| 苏州高新技术产业开发区综合保税区 | 21 524 575 | 13 660 619 | 7 863 956 |
| 南通综合保税区 | 732 944 | 310 164 | 422 780 |
| 淮安综合保税区 | 415 937 | 243 127 | 172 810 |
| 盐城综合保税区 | 124 196 | 30 310 | 93 886 |
| 镇江综合保税区 | 282 763 | 7 429 | 275 334 |
| 泰州综合保税区 | 159 349 | 65 842 | 93 507 |
| 常熟综合保税区 | 240 137 | 66 184 | 173 953 |
| 昆山综合保税区 | 51 257 603 | 35 011 984 | 16 245 620 |
| 吴江综合保税区 | 4 081 209 | 3 619 178 | 462 031 |
| 吴中综合保税区 | 286 926 | 121 565 | 165 361 |
| 太仓港综合保税区 | 608 171 | 216 638 | 391 533 |
| 武进综合保税区 | 887 982 | 374 033 | 513 949 |
| 嘉兴综合保税区 | 273 743 | 79 444 | 194 299 |

(续表)

| 特定经济地区 | 进出口总额 | 出口额 | 进口额 |
|-------------|------------|------------|------------|
| 杭州金义综合保税区 | 161 616 | 4 271 | 157 345 |
| 舟山港综合保税区 | 1 508 666 | 101 424 | 1 407 242 |
| 合肥综合保税区 | 678 496 | 41 902 | 636 594 |
| 芜湖综合保税区 | 984 779 | 550 904 | 433 875 |
| 泉州综合保税区 | 1 487 386 | 696 100 | 791 286 |
| 南昌综合保税区 | 652 689 | 274 815 | 377 874 |
| 赣州综合保税区 | 71 282 | 16 242 | 55 040 |
| 济南综合保税区 | 145 602 | 72 713 | 72 889 |
| 东营综合保税区 | 301 713 | 217 777 | 83 935 |
| 潍坊综合保税区 | 914 025 | 625 795 | 288 229 |
| 临沂综合保税区 | 547 316 | 212 405 | 334 911 |
| 新郑综合保税区 | 51 043 726 | 31 849 890 | 19 193 836 |
| 南阳卧龙综合保税区 | 30 817 | 21 041 | 9 776 |
| 武汉东湖综合保税区 | 2 801 042 | 2 394 685 | 406 357 |
| 武汉新港空港综合保税区 | 381 975 | 15 196 | 366 779 |
| 湘潭综合保税区 | 154 752 | 111 554 | 43 198 |
| 长沙黄花综合保税区 | 2 203 250 | 1 488 184 | 715 066 |
| 衡阳综合保税区 | 564 114 | 64 112 | 500 002 |
| 岳阳城陵矶综合保税区 | 1 183 283 | 972 749 | 210 533 |
| 广州白云机场综合保税区 | 1 866 047 | 933 381 | 932 666 |
| 深圳盐田综合保税区 | 11 948 348 | 7 984 804 | 3 963 544 |
| 南宁综合保税区 | 2 040 544 | 1 021 328 | 1 019 215 |
| 广西凭祥综合保税区 | 4 412 151 | 3 690 181 | 721 970 |
| 海口综合保税区 | 70 241 | 14 334 | 55 906 |
| 重庆西永综合保税区 | 31 269 374 | 22 801 248 | 8 468 126 |
| 成都高新综合保税区 | 53 228 683 | 29 725 160 | 23 503 523 |
| 贵阳综合保税区 | 292 696 | 151 076 | 141 620 |
| 贵安综合保税区 | 597 488 | 287 851 | 309 636 |
| 昆明综合保税区 | 10 263 | 6 396 | 3 867 |

(续表)

| 特定经济地区 | 进出口总额 | 出口额 | 进口额 |
|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 红河综合保税区 | 1 644 477 | 841 583 | 802 894 |
| 西安综合保税区 | 462 969 | 60 562 | 402 407 |
| 西安高新综合保税区 | 8 473 341 | 2 942 192 | 5 531 149 |
| 兰州新区综合保税区 | 136 613 | 83 653 | 52 960 |
| 银川综合保税区 | 1 100 803 | 913 005 | 187 798 |
| 乌鲁木齐综合保税区 | 227 414 | 80 886 | 146 528 |
| 阿拉山口综合保税区 | 294 474 | 136 371 | 158 104 |
| 喀什综合保税区 | 23 141 | 2 699 | 20 442 |

资料来源：中华人民共和国海关总署。

第四节 保税区在中国面临的挑战

我国自20世纪90年代建立保税区以来，保税区对促进我国对外经济的发展和经济体制的改革起到了一定的积极作用，与此同时，保税区在我国面临的问题与挑战也不可忽视。我国保税区面临的挑战主要体现在法律法规不明确、通关通道不畅和国际形势的压力三个方面。此外，我国还建立了多种类型的海关特殊监管区域，如保税区、保税物流园区、出口加工区、保税港区和综合保税区等，数量多达130个，然而这些特殊区域还存在功能较单一和开放层次不够等诸多问题。所以，除了升级保税区功能和优化保税区政策，同时还要注重其他海关特殊监管区域的发展建设。在以综合保税区为模型的基础上，推进我国对接世界经济一体化和贸易自由化的自由贸易区的建设，是我国扩大开放和深化改革的必要选择。

一、法律法规

我国保税区面临的挑战之一是在保税区地位的定位上不够明确，立法相对欠缺。在保税区的功能定位与业务发展中我们可以看出，我国保税区的定

位与国际上的自由贸易区相近，但由于我国对保税区地位的立法滞后，故虽然自保税区建立以来就将其定位为“区内关外”的特殊经济区域，但并没有对此定位在法律上进行明确规定，国家体制和国情的限制使各管理机构将保税区视为普通的经济开发区或一般区域。在得不到各机构支持的情况下，不仅保税区内企业募资受到阻碍，保税区内各项优惠政策也难以实现，保税区的发展受到了挑战。

由于国内缺乏统一立法导致保税区“区内关外”的区域定位不明确，这又进一步导致国家海关、税务、贸易、财政等管理部门对保税区政策制定不协调。保税区政策不协调造成的问题有：出口退税政策复杂且程序多、外汇政策束缚多、贸易环节复杂、政策落实困难。政策不协调也使得中外投资者对保税区投资项目信心不足。

二、进出口通关环境

在地理位置方面，保税区与保税港口区港分离，不便捷的通关环境对该地区的发展与投资的不利影响是第二大挑战。我国大部分保税区虽然与港口临近，但大多不与港口相连，使得货物不能直接从口岸进入保税区而必须经过其他地区，导致进出口商品的流通要经过港口和保税区两道海关，中间复杂烦琐的程序给保税区企业带来物流不畅、运输成本增加等问题。保税区与港口分离也削弱了区港功能相互促进、协同发展的作用。

三、国际形势

2001年我国加入世界贸易组织后，关税水平整体降低，保税区的保税和滞后纳税等政策优势被削弱。在税收政策方面，根据世界贸易组织国民待遇的基本原则，外国商品或服务与进口国国内商品或服务要拥有同等待遇，保税区内企业享受的所得税优惠和地方税返还等政策被逐步取消。这一现状使保税区对于国内投资者的吸引力逐渐减弱，加入世界贸易组织而带来的国内政策改革是保税区发展面临的第三大挑战。

在从2017年开始并持续至今的中美贸易摩擦中，美国和中国对部分进出

口商品增加关税，制造业首当其冲遭到打击。在以加工制造业为主导产业的保税区中，中美贸易摩擦对区内企业也是一大挑战。在原材料进口方面，因关税升高导致美国出口的零部件价格不断上涨，保税区内企业只能从第三国转买部分原材料，这一措施不仅导致区内企业成本增加，还使原材料的进口难度增大。在加工产品出口方面，关税的增加也使保税区出口产品的国际市场竞争能力降低。

四、保税区应对挑战的措施

近年来，虽然部分发达国家出现限制国际投资、反倾销和技术性贸易壁垒等“反全球化”现象，但全球经济一体化和全球市场一体化的国际趋势仍然不会改变，因此我国仍应坚持发展贸易自由化的政策，以此更大化地吸引外资、发展货物贸易和服务贸易。由此可见，建设推进开放程度更高、贸易政策更自由的自由贸易区会是我国深化改革和扩大开放的必然选择。然而在增设自由贸易区的同时，对于如今我国对外开放最重要的平台的保税区和综合保税区等其他海关监管的特殊区域，我们有必要优化这些区域的功能并将其转型升级。白明认为，加大我国对外开放水平不能只依靠发展自由贸易试验区，保税区和综合保税区等海关监管的特殊区域的功能、政策优化和整体转型升级也对我国吸收外资和发展外贸有着重要的作用^①。李大伟认为，在基础功能方面，综合保税区会比自由贸易试验区更全面，所以在发展我国自由贸易试验区的同时，也要优化升级综合保税区，多处共同发展，拉动我国区域经济增长^②。综合保税区是在囊括了保税区、出口加工区、保税物流园区、港口等多种功能的基础上建立的，更全面和多样化的功能、更开放的税收政策和创新型的监管模式是综合保税区得到快速发展的重要原因。在其快速发展过程中，由于开发前期对综合保税区定位不明确、战略布局不到位，

^①邱海峰：《稳外贸 综合保税区升级》，《人民日报海外版》2019年1月5日，http://www.gov.cn/guowuyuan/2019-01/05/content_5355066.htm。

^②邱海峰：《稳外贸 综合保税区升级》，《人民日报海外版》2019年1月5日，http://www.gov.cn/guowuyuan/2019-01/05/content_5355066.htm。

我国综合保税区没有得到优势最大化的发展。陈晖认为，地理和整体战略布局的不完善造成综合保税区发展良莠不齐，部分综合保税区之间竞争激烈，发展比较困难的综合保税区缺乏整体产业布局和支柱主导产业的规划^①。然而不只是综合保税区，我国其他海关特殊监管区域的发展也具有与此相似的历程和问题。因此，我国顶层政府机构应合理规划这些区域的地理位置布局和区内的产业布局，让其最大化地吸引外资。首先，在全国的位置布局方面，要形成向内陆地区发展的趋势，并综合考虑海上、陆上丝绸之路地带的一些海关特殊监管区域的建设，扩大这些开放区域在全国的辐射范围。其次，在地理规划上，要尽量避免在外贸总量不大的地区设立多个具有保税性质的海关特殊监管区域，减少区与区之间的同质化竞争。最后，要同时布局这些区域周围港口和联运通道的建设，为良好的通关环境和区港联动模式的形成打下基础。在区内产业规划方面，对于保税区和综合保税区来说，要扩大对相配套的金融、保险、维修和跨境电子商务等产业的开放，向自由贸易区的模式靠近。

面对保税区现存的挑战，在保税区外，国家要积极推进我国自由贸易区的建设和升级其他海关特殊监管区域；在保税区周围，应当布局建设港口和联运通道；在保税区内，制定配套的法规政策、优化区内营商环境、提高工作人员待遇、大力引进优秀人才等是应对挑战的积极措施。在保税区建设的地理位置方面，要根据全国各地外贸产业的发展情况合理布局，最大化地扩展保税区的辐射范围，同时也要避免区与区之间的同质化竞争。在多角度、多方位的规划之下，以对外开放倒逼改革，化挑战为机遇，再次深化改革、扩大开放。

^①陈晖：《从中国（上海）自由贸易试验区看我国综合保税区的建立和发展》，《海关法评论（第四卷）》，法律出版社，2014。

小 结

自1990年国务院批准建立第一个保税区以来，我国已完成了从保税区到保税物流园区和综合保税区的探索历程。目前，我国共设立了16个保税区，其中上海外高桥保税区是最早设立的，而天津港保税区是北方最大的保税区。我国保税区不仅在促外贸、引外资方面发挥着先导性作用，而且在带动地区开放发展上发挥着助推器作用。随着对外开放的进一步发展，为推动区港一体化，更好地发挥保税区物流枢纽的作用，保税物流园区应运而生。保税物流园区集国际中转、配送、采购和贸易等功能于一身。保税物流园区不仅享有政策优惠，其“一线放开、二线管住、区内宽松”的管理理念，也使区港联动的优势得到充分发挥，而在园区中实行的封闭式、智能化、信息化管理模式，以及先进的高科技海关监管设施，共同提高了通关效率并降低了运行成本。在2001年加入世贸组织后，受经济全球化影响，通关更加便捷的综合保税区开始在我国兴起。近5年里，我国综合保税区进出口贸易持续发展，进、出口额呈波动式增长。2018年，我国综合保税区进出口总额和进口额分别增长96.6亿美元和189.3亿美元。

保税区对促进我国对外经济发展与经济体制改革发挥了推动作用，但也面临着法律法规不明确、通关道路不畅和国际形势压力三个方面的挑战。由于缺乏统一立法，我国保税区“区内关外”的区域定位不够明确，国家管理部门对其政策制定不协调，这造成了许多问题。在地理位置上，保税区与保税港口的区港分离使得通关环境不便捷，增加了运输成本，削弱了区港功能的相互促进作用。在国际形势上，一方面加入世界贸易组织使得与税收相关的政策优势被削弱，保税区对国内投资者的吸引力减弱，由此带来的国内政策改革成为一大挑战；另一方面，2017年开始并持续至今的中美贸易摩擦中，中国和美国对部分进出口商品增加关税，这也给以加工制造业为主导产业的保税区带来了巨大的挑战。此外，我国还建立了多种类型的海关特殊监管区域，这些特殊区域存在着功能缺乏多样性和开放层次单一等诸多问题，需要注重对其的发展建设。

为了应对我国保税区面临的多方面的挑战，我国应当坚持发展贸易自由化的政策，更大化地吸引外资、发展货物贸易和服务贸易，在发展我国自由贸易试验区的同时，需要对保税区和综合保税区等其他特殊经济区域进行功能优化与转型升级。我国顶层政府机构应合理规划这些区域的地理位置布局 and 区内的产业布局，让其最大化地吸引外资，不仅要扩大这些区域在全国的辐射范围，也要避免区与区之间的同质化竞争，并布局好其周围增建的港口与联运通道，扩大对相配套的金融、保险、维修和跨境电子商务等产业的开放。当前应在区内推出更多的创新举措，在多角度、多方位的规划之下，以对外开放倒逼改革，化挑战为机遇，再次深化改革，扩大我国对外开放水平。这不仅能推动国际贸易便利化，也能带来一批高端产业集聚，成为推动地区产业转型发展的重要引擎。

第五章 以区港联动推动保税港区建设

从1990年到2008年，我国先后共设立了15个保税区，并赋予其最优惠的政策和最大的开放度，即“境内关外”。长期以来，保税区成为中国经济融入世界、参与国际竞争的重要联结点 and 桥头堡。但随着世界经济的发展尤其是经济全球化进程的加快，保税区这种形式已经满足不了中国更好地参与全球经济的需要。例如，越来越多的跨国公司在中国投资，其产品在研制、生产、销售等环节需要高度的国际化，迫切需要一个具备国际配送、国际采购、国际中转等功能，且货物能自由、高效流通的区域。而保税区功能较为单一，加之外贸经营权放开、关税逐步下调、出口加工区快速发展等因素，保税区的优势逐步弱化。

为了充分发挥保税区的政策优势和港口的区位优势，形成“前港后区”格局的一种联系紧密的区域经济安排，2003年末，位于上海的外高桥保税区和外高桥港区正式组成区港联动试验区。2004年4月15日，我国首个区港联动试点——上海外高桥保税物流园区正式启用。2004年8月16日，国务院在上海试点的基础上同意进一步扩大保税区与港区联动试点范围，同意青岛、宁波、大连、张家港、厦门象屿、深圳盐田港、天津保税区与其邻近港区开展联动试点。“区港联动”建设的序幕逐步拉开。

第一节 从保税区走向区港联动

一、保税港区的内涵

保税港区是经国务院批准，设立在国家对外开放的口岸港区和与之相连的特定区域内，具有口岸、物流、加工等功能的海关特殊监管区域。保税港区是我国目前港口与陆地区域相融合的保税物流层次最高、政策最优惠、功能最齐全、区位优势最明显的监管区域，是在形式上最接近自由贸易港的政策模式。保税港区作为一种新型监管模式，既不同于“港”也不同于“区”，而兼有“港”和“区”的双重特性。因此，在一定程度上保税港区就是国际上通行的自由港^①。

我国保税港区是在保税区的基础上优化发展而来的。其发展过程一般是先有保税区，经过区港联动发展为保税物流园区，然后进一步发展形成保税港区。保税港区的功能具体包括仓储物流，对外贸易，国际采购、分销和配送，国际中转，检测和售后服务，维修，商品展示，研发、加工、制造，港口作业等9项。保税港区享受保税区、出口加工区、保税物流园区相关的税收和外汇管理政策，主要有：国外货物入港区保税；货物出港区进入国内销售按货物进口的有关规定办理报关，并按货物实际状态征税；国内货物入港区视同出口，实行退税；港区内企业之间的货物交易不征增值税和消费税。

从发展形态上讲，保税港区是我国保税经济区域的高级形态；从功能上讲，保税港区叠加了保税区、出口加工区、保税物流园区各项功能政策；从发展趋势来讲，保税港区是未来我国建设自由贸易区的先行试验区；从运作模式上讲，保税港区实现了保税区域与港口的实质联动。

2005年6月22日，国务院批准设立中国首个保税港区——上海洋山保税港区。目前，中国境内共有14个保税港区，分别位于上海、天津、辽宁大

^①张耀光、刘锴、刘桂春等：《中国保税港区的布局特征与发展战略》，《经济地理》2009年第29卷第12期。

连、海南洋浦、浙江宁波、广西钦州、福建厦门、山东青岛、广东深圳、广东广州、重庆、江苏张家港、山东烟台、福建福州，详细情况如下表5-1所示。

表5-1 全国保税港区一览

| 序号 | 名称 | 批复时间 | 规划面积/平方千米 | 备注 |
|----|-------------|-------------|-----------|---------------------------------------|
| 1 | 上海洋山保税港区 | 2005年6月22日 | 8.14 | 中国第一个保税港区 |
| 2 | 天津东疆保税港区 | 2006年8月31日 | 10.00 | — |
| 3 | 辽宁大连大窑湾保税港区 | 2006年8月31日 | 6.88 | — |
| 4 | 海南洋浦保税港区 | 2007年9月24日 | 9.21 | — |
| 5 | 浙江宁波梅山保税港区 | 2008年2月24日 | 7.70 | — |
| 6 | 广西钦州保税港区 | 2008年5月29日 | 10.00 | — |
| 7 | 福建厦门海沧保税港区 | 2008年6月5日 | 9.51 | — |
| 8 | 山东青岛前湾保税港区 | 2008年9月7日 | 9.72 | — |
| 9 | 广东深圳前海湾保税港区 | 2008年10月18日 | 3.71 | — |
| 10 | 广东广州南沙保税港区 | 2008年10月18日 | 7.06 | — |
| 11 | 重庆两路寸滩保税港区 | 2008年11月12日 | 8.37 | 当前唯一一个位于中国内陆地区的保税港区，第一个采取“水港+空港”的保税港区 |
| 12 | 江苏张家港保税港区 | 2008年11月18日 | 4.10 | 江苏以及长江中下游沿线第一个保税港区，第一个位于县域口岸的保税港区 |
| 13 | 山东烟台保税港区 | 2009年9月22日 | 7.26 | 全国第一家以出口加工区和临近港口整合转型升级形成的保税港区 |
| 14 | 福建福州保税港区 | 2010年5月18日 | 9.20 | — |

二、区港联动的内涵

根据海关总署的定义，区港联动是指保税区与邻近的港区合作时，邻近

港区也享受保税区同等政策和制度，并且手续便利，有利于商品在境内外之间的流通。

具体而言，区港联动是指以建立保税物流园区为载体，进一步整合保税区的政策优势和港区的区位优势，在保税区和港区之间开辟直通式通道，将物流仓储的服务环节移到口岸环节，将保税区的特殊政策覆盖到港区，拓展港区功能，实现口岸增值，推动转口贸易及物流业务发展，是我国保税区功能转型的积极探索。

区港联动是实现保税区经济和港口经济共同发展内生的客观要求，是一种联系紧密的区域经济安排。从系统科学角度分析，区港联动属于协同学的概念，是保税区与港口两个子系统整体协同的组织过程。就其内涵而言，可以以“政策叠加、优势互补、资源整合、功能集成”十六字概括，体现了保税区与港区在区域、资产、信息、业务等方面的联动发展^①。

2003年，国务院批准上海外高桥保税区与外高桥港区联动试点。2004年在上海外高桥港区联动试点的基础上，进一步在大连、宁波、厦门象屿、天津、深圳盐田港等保税区与其邻近港口开展“区港联动”的试点。我国曾在上海、青岛、宁波、大连、张家港、厦门、深圳、天津、福州等9个地方设立过保税物流园区，其中有些已经发展成为保税港区。目前，我国共有天津、上海外高桥、厦门象屿、广州4个保税物流园区。

三、为什么要从保税区走向区港联动

区港联动构想主要基于自由贸易区（Free Trade Zone），自由贸易区可以对相应区域的境内外贸易实行关税自由，并且受政策保护。因此，在自由贸易区范围的进出口商品享受免关税保护，各类商品可以自由进行展览、存储、改装等活动。自由贸易区的建立有利于相关区域内的经济发展。

我国保税区和自由贸易区之间还存在一定的差距。因为保税区主要基于我国国情和实际经济发展，增加了海关监管的影响，属于关内和境内相结

^①《发挥区港联动优势发展现代物流产业——上海外高桥保税物流园区发展概况》，第二次全国城市物流园区（基地、中心）交流研讨会暨第八届中国物流专家论坛代表手册，2004年8月。

合的模式。从广义上来理解，我国海关对保税区的监管实际上就是对保税仓库的监督管理。正是这样的思想和方针，导致我国海关的管理水平一直得不到有效提升，不但手续繁多，监管效率也较低，很多方面都需要加强和改进。保税区这种模式不但给海关监管工作增加了负担，还不利于其发展和运营，没有将保税区的优势发挥出来。

随着经济全球化的深入发展，我国保税区的发展也面临许多新情况、新问题。2004年1月1日开始，国家出口退税率下调，出口补贴下降，保税区的优势逐渐被削减。全国人大常委会原副委员长成思危将中国保税区的问题归结为四个方面：“境内关内”的区域定性难以发挥开放优势；“多头分管”的管理体制难以提高运营效率；“名不符实”的功能定位难以适应发展要求；“区港分离”的管理原则难以达到发展目标。成思危认为，我国保税区的目标模式是境内关外、适当放宽，物流主导、综合配套，区港结合、协调发展，统一领导、属地管理，并促使一些具备条件的保税区向自由贸易区的方向发展。

在保税区遭遇寒流的同时，和保税区相邻的港口也由于我国保税区依然属于“境内关内”，不能享受退税的政策，只有确定出口的货物才能办理退税，但整个贸易过程往往存在一些不可控因素引起区港分离的风险，而导致许多企业不选择我国港口作为中转港，这造成很大损失。

对此，国家在多方论证的基础上，先后批准8个保税区进行区港联动试点，促进区港合作，试行更加自由的投资贸易政策和更加灵活的管理方式，并将在取得经验的基础上，选择部分运作好的试点逐步向以发展国际物流为主的自由贸易区转型。因此，区港联动实际上就是自由贸易区的雏形，享受保税区相关政策，在进出口税收方面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，实行退税；园区货物内销视同进口，按实际状态征税；区内货物自由流通，不征增值税和消费税。

第二节 上海区港联动的破冰

中国的保税区和港口都是推动对外开放、参与国际经济竞争的重要功能

区域。随着我国保税区和港口对外贸易活动的逐渐增多，其对外开放程度也在不断提高，区域功能也在不断完善。保税区和港口之间不但相互独立，相互之间还建立了紧密的联系，不但地理位置靠近，自成一体，其负责功能的侧重点也有所差异。区港联动的建立，是我国区域发展的一次伟大创新。区港联动试点的正式运行，有利于促进上海国际航运建设、加强国际航运和物流运输体系的合作和共同进步、提高我国物流产业在国际市场中的竞争力，从而让我国在世界贸易竞争中占据有利地位。探索我国保税区向国际自由经济区、自由港转型，对推动我国改革开放进程具有非常重要的现实意义^①。

早在1995年，上海外高桥保税区就提出过“区港合一”。直到1999年，上海港务局与外高桥保税区管委会才签订了区港联动的合作协议。2002年2月，外高桥集团与上海国际港务集团共同投资组建了上海外高桥物流中心有限公司，实现产业联动，共同开发建设上海外高桥保税物流园区，构筑现代化港口物流平台，全力支持上海国际航运中心的建设。2003年12月，国务院办公厅正式批复同意在上海外高桥保税物流园区进行“区港联动”试点，享受我国保税区和出口加工区的相关政策。同时，上海市将园区建设列入2003年市重大工程，项目总投资为28亿元。

2004年4月15日，我国首个区港联动试点——上海外高桥保税物流园区正式启用。上海外高桥保税物流园区在物流区和港区之间开辟了海运的直通式通道，实现区港联动。

上海外高桥保税区是全国第一个保税区，同时也是目前全国15个保税区中经济总量最大的保税区。批准规划面积10平方千米，是设有隔离设施的、实行特殊管理的经济区域。货物可以在保税区与境外之间自由出入、免征关税和进口环节税、免验许可证件、免于常规的海关监管手续^②。

作为国务院批准建设的全国首家区港联动试点区域，上海外高桥保税物流园区肩负着进一步加快上海国际航运中心建设步伐，为全国保税区实行区港联动和深化功能开发以及大、小洋山港的建设提供经验和示范的重任。

2005年12月10日，随着上海洋山深水港的开港，我国第一个集物流园区

^①管华：《关于上海市外高桥保税区“区港联动”相关情况的考察报告》。

^②管华：《关于上海市外高桥保税区“区港联动”相关情况的考察报告》。

和港口于一体的洋山保税港区也封关启用^①。

第三节 宁波区港联动的跟进

2005年，宁波保税物流园区正式运行，这已经是我国第5个区港联动试点。该试点严格按照“政策叠加、优势互补、资源整合、功能集成”发展策略，不断深入对区港联动项目的优化和探索。

一是政策叠加。宁波保税物流园区除继续享受保税区在免征关税和进口环节税、海关特殊监管等方面的政策及港区原有的政策外，在税收政策上还叠加了出口加工区的政策，即实现国内货物的进区退税，从而改变了保税区现行的“离境退税”方式，降低了企业的运营成本。在中转集拼方面，中转集装箱在保税物流园区可以进行拆拼箱，改变了中转集装箱在港区只能整箱进出的状况。集装箱在保税物流园区堆存无时间限制，改变了集装箱在港区有14天报关期限的状况。政策叠加的结果对货物的流动来说，“一线放得更开，二线管得严密”，区内真正实现货物的自由流动。

二是优势互补。将保税区在税收、海关监管等方面的政策优势与港区在航运、停泊、装卸等方面交通便利的区位优势相结合，实现航、港、区一体化运作，集装箱综合处理与货物分拨、分销、配送等业务的联动，既是优势互补，也是优势组合，力争使宁波保税物流园区成为长三角地区支线箱源和国际中转箱源的集散地。

三是资源整合。通过宁波保税区和宁波港区在形态、资源上的整合、集成，促进货物在境内外快速集拼、快速流动、快速集运，带动信息流、资金流和商品流的集聚和辐射，使“港”和“区”的资源在保税物流园区项目运作中真正达到优化组合。

四是功能集成。实施区港联动的宁波保税物流园区要集成“四大功能”：①国际中转。对国内外货物在园区内进行分拆、集拼后，转运至境内外其他目的港。国际中转是国际航运中重要的一环或一部分，是世界各大自

^①江少文：《上海港实施“区港联动”的措施与策略》，《中国港口》2007年第8期。

由港的主体功能，也是航运中心实力的体现，而这恰恰是中国港口发展所短缺的。当前宁波港中转量仍然不足，其港口贸易量上升的最重要原因是腹地制造业的发达。宁波保税物流园区实施“区港联动”，将有利于增加宁波港的国际中转业务，促进宁波国际枢纽港的早日建成。②国际配送。对进口货物进行分拣、分配或进行简单的临港增值加工后，向国内外配送。国际配送为宁波保税物流园区发展增值服务创造了一个重要平台。③国际采购。对采购的国际货物和进口货物进行综合处理和简单的临港增值加工后，向国内外销售。④国际转口贸易。进口货物在园区内存储后不经加工即转手出口到其他国家和地区^①。

第四节 全国保税港区建设的全面推进

自2005年第一个保税港区获批建立起，中国先后建立了14个保税港区，以时间为序分别是：上海洋山、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、深圳前海湾、广州南沙、重庆两路寸滩、张家港、烟台、福建福州。按地域划分，可分为以下五类。

一、华东地区——保税港区的集中地

上海洋山港保税港区作为国务院2005年批设的国内首个保税港区，由小洋山港口区域、东海大桥及部分相连的陆上区域组成，包括洋山深水港一期、二期码头，面积8.14平方千米，是集装箱装卸、中转的功能区域。“三区合一”的模式将出口加工区、保税区和港区融于一身，对国际转口贸易、出口加工、实现港口同产业经济的联动发展、全面提升作为航运中心的上海的国际竞争力、提高我国对外开放水平具有重要的意义。

宁波梅山保税港区位于宁波北仑区梅山岛，规划建设面积7.70平方千

^①王晓萍：《宁波保税港区区港联动分析》，《宁波大学学报（理工版）》2005年第18卷第1期。

米，梅山岛丰富的岸线资源、良好的港口条件、优越的土地开发条件，宁波雄厚的经济基础及成熟的政策理论条件都为港区建设夯实了基础。在政策的支持下，上海-宁波双中心国际集装箱干线枢纽港逐步建成，形成双方航线分工合作、腹地各有侧重和吞吐能力互补的格局。宁波梅山保税港区的建设对贯彻长三角发展战略、提高上海国际航运中心的国际竞争力（宁波是上海国际航运中心的一个重要组成部分）继而提升我国国际航运能力有着显著作用。

福建厦门海沧保税港区，分为A、B、C三个区域：厦门海沧出口加工区和海沧港区1号—8号泊位港区、嵩屿港区、海沧港区14号—19号泊位港区。全封闭高架道路连接三个区域，形成封闭的统一监管区域。

福建福州保税港区位于福清的福州新港，总面积9.2平方千米，由福州保税物流园区、铁路物流园区、福清出口加工区及福州新港9个码头等四个区域整合而成。在便捷通关方面，保税港区允许来自我国台湾的货物或台资企业经营的其他货物经保税港区运往大陆其他地区时，实行“分批出货、定期集中报关”；台湾地区与保税港区之间的往来货物，进入保税港区后，实施“一次申报、一次查验、一次放行”的通关模式。福州保税港区享受保税区、出口加工区相关的税收和外汇管理政策，是国内开放层次最高、优惠政策最多、运行规则基本与国际接轨的一种新的自由贸易港区模式。

山东青岛前湾保税港区地设胶州湾西海岸，规划面积为9.72平方千米，港区具备四大功能区：码头作业、综合物流、国际物流、出口加工。2009年9月1日，青岛前湾保税港区顺利成为全国第8个保税港区。2010年11月，港区启用海关代码4258，青岛前湾保税港区全部正式投入使用，保税物流园区与港口融合，简化了报关手续，提高了物流速度，推动物流功能取得了实质性进展。伴随着信息化管理系统的建设、人员及技术的投入，下一步青岛海关将根据实际情况，进一步优化整合保税港区监管通关模式，确保优惠措施得到落实，推动青岛前湾保税港区良好发展。

山东烟台保税港区是整合转型升级形成的保税港区，规划面积7.26平方千米，划分为港口作业区、物流作业区、公共查验区、出口加工作业区等四大功能区，其中港口作业区2.5平方千米。该保税港区集保税区、保税物流园区、港口、出口加工区等优势于一体，实行全域封闭化、信息化、集约化监

管，烟台港可成为东北亚地区重要的集装箱中转枢纽港之一，成为沿黄九省区进出口贸易集散中心和功能最全、规模最大、政策最优惠、服务最便捷的综合性大港。

江苏张家港保税港区总面积4.1平方千米，是全国首家内河港型保税港区。经过多年建设，张家港已形成了由保税区管委会统一开发、建设和管理的保税区、保税物流园、扬子江化工园和扬子江高新技术产业园的“一区多园”的发展格局，主要有物流、化工、机电、粮油和纺织五大支柱产业。2008年11月，张家港保税区经国务院批准，转型升级为保税港区，成为中国目前政策最优惠、功能最齐全的特殊经济区域之一。

二、华北地区——目前中国面积最大的保税港区

天津东疆保税港区是目前中国面积最大的保税港区之一。位于天津东北部，三面环海、一面连接陆地的东疆港区分为三大区域：码头作业区、物流加工区以及综合配套服务区。其中，码头作业区和物流加工区各占保税港区的一部分，港区内货运及客运各两条干道既保证了货运、客运的分离，又起到了疏解交通的作用。由公路、铁路、客运轻轨等组成的多样化综合交通运输系统，赋予了天津东疆保税港区独特的区位优势，有利于货物运输，为发展国际中转、配送、采购、转口贸易等业务提供了便利条件。

三、东北地区——产业转型升级

大连大窑湾保税港区的规划面积为6.88平方千米，涵盖多个专业化码头。除了港口、物流、加工三大功能外，更具备展示功能，可以全面发展港口作业、转口贸易等诸多业务。大窑湾保税港区的设立，是推动大连成为东北亚地区重要国际航运中心的重大举措，有利于进一步扩大东北地区的对外开放，吸引国际市场投资，促进东北老工业基地改造升级、老工业基地产业转型升级和物流的发展以及国际竞争力的提高。

四、华南地区——港澳台及外贸的重要通道

海南洋浦保税港区规划建设面积9.21平方千米。该保税港区分三期进行建设，位于环北部湾地区，其面向东南亚，致力于成为最开放的航运中心和化石能源、纸质加工基地以及公共货物保税仓储、中转交易的物流中心。

广西钦州保税港区是我国西部沿海唯一的保税港区，是中国距东盟最近的保税港区，可以说是我国西南货物走向世界的捷径，除开通至中国香港、东盟及国内众多主要港口的航线外，还有多条铁路、高速公路及高等级公路相互联通，沟通西南、中南地区。作为广西北部湾经济区开发开放的重要平台和动力引擎，广西钦州保税港区日渐成为投资热土，发展前景广阔。

广东深圳前海湾保税港区规划面积3.71平方千米，其功能包括国际中转、配送、采购、转口贸易和出口加工等，同时享受保税区、出口加工区有关“国外货物入港区保税”等税收和外汇管理政策。深圳前海湾保税港区同时享有国家有关保税港区的特殊优惠政策以及前海现代服务业示范区的相关优惠政策。封关运作以来，保税港区各项业务发展迅猛，形成了以出口集拼、离岸配送中心、全球或区域配送中心、出口转内销为核心，覆盖一般贸易、国际中转、转口贸易、采购分销、一日游等多种类型的业务模式。

广州南沙保税港区位于广州市南沙区龙穴岛上，位于珠江出海口西岸，内河水网四通八达，支线驳船基本可覆盖珠三角主要中小码头以及华南其他内陆港口。南沙保税港区设有码头作业区、物流仓储加工区、港口配套服务区等功能区。南沙充分利用保税港区政策优势和粤港澳合作的机制创新功能，加快推进港航物流产业集聚区建设，现已建成运营集装箱、粮食、能源等多种类型的专业深水码头超过14个，2014年南沙港区实现货物吞吐量2.17亿吨，同比增长量大。南沙港区已建成13个10万吨级泊位，可满足世界最大集装箱船靠泊需求，外贸航线覆盖欧、美、非、亚、大洋等五大洲。

五、西南地区——唯一的内陆港区

重庆两路寸滩保税港区规划面积8.37平方千米，是唯一一个位于中国内

陆地区并采取“水港+空港”模式的保税港区。其中，水港功能区面积6.00平方千米；空港功能区面积2.37平方千米，分为两个地块，面积分别为1.04平方千米和1.33平方千米。依托双功能的优势，凭借两江新区先行先试权，重庆两路寸滩保税港区通过政策创新和功能拓展，集聚国际和国内的人才、物流、资金、信息，成为辐射长江上游地区、西部地区和内陆地区重要的保税生产加工基地、外贸物流枢纽中心、国际特色商品展示交易中心和进出口货物集散口岸。

此外，按所属沿海港口体系划分，我国保税港区的建设经历了以长江三角洲经济地区为起点，向环渤海、东南沿海、珠江三角洲和西南沿海港口体系以及重庆所属的内陆港口体系辐射的路径，基本覆盖了除西北经济区以外全国的其他经济地区（见表5-2）。

表5-2 我国部分保税港区的分布

| 保税港区 | 上海 洋山 | 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 | 重庆 两路 寸滩 |
|------------------------------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|----------|----------|----------|-----------|----------------|
| 规划 面积/ km ² | 8.14 | 10.00 | 6.88 | 9.21 | 7.70 | 10.00 | 9.51 | 9.72 | 7.06 | 8.37 |
| 所属 行政 经济区 | 华东区 | 华北区 | 东北区 | 华南区 | 华东区 | 华南区 | 华东区 | 华东区 | 华南区 | 西南区 |
| 所属沿 海港口 体系 | 长江 三角洲 | 环渤海 | 环渤海 | 西南 沿海 | 长江 三角洲 | 西南 沿海 | 东南 沿海 | 环渤海 | 珠江 三角洲 | 长江内 陆港口 |
| 所属 沿海 经济区 | 长江 三角洲 | 环渤海 | 环渤海 | 北部湾 | 长江 三角洲 | 北部湾 | 海峡 西岸 | 环渤海 | 珠江 三角洲 | — |

从具有长三角龙头地位的上海，到位于内陆地区、采取“水港+空港”模式的重庆，再到第一个位于县域口岸的港区——张家港保税港区，保税港区的数量不断增多、模式不断创新，沿已建立保税区的轨迹逐渐遍及全国。港口汇集全球供应链中物流、信息流、资金流于一体，是重要的战略资源。保税港区既能将保税区的特殊政策和港口的物流功能相结合，将区位和政策优势最大程度地发挥出来，又能作为沟通国内与国际市场竞争的桥梁，促进

出口、转口贸易和加工业、现代物流业的发展。全面推进全国保税港区建设，对于我国经济和对外贸易持续、快速发展以及提高我国对外开放水平都有着深远意义。

第五节 保税港区尚未完成的历史性任务

经过10多年的开发建设，我国保税港区形成了一整套管理高效、监管有力、投资便利、物流快捷的运作模式，多年来港区还成功实行了进出口货物由港至区的直提直放，为区港联动奠定了重要基础。区港联动将充分利用保税区的政策、功能和港口的区位优势，进一步发挥辐射、服务与带动作用^①。保税港区若要持续地带动区域总体经济发展，需要结合本地经济特征，发挥腹地经济与国际接轨的驱动器作用，成为当地开放的窗口。

一、我国保税港区普遍存在的问题

（一）相关法律法规不健全

于1987年开始实施的《中华人民共和国海关法》虽然经过多次修改，但是仅有部分涉及了保税制度，而具体到保税港区管理方面的规定却少之又少，仅有《中华人民共和国海关保税港区管理暂行办法》和《中华人民共和国海关对保税物流园区的管理办法》等，尚未形成针对保税港区管理的专门法律。且与保税港区相关的法律法规多为地方性行政法规，地方政府出于招商引资的目的，所制定的条文往往对地方有利，带有一定的地方保护色彩。

（二）保税港区专业人才不足

随着我国经济发展水平和对外开放水平的提高，我国保税港区的竞争已

^①董维忠：《区港联动：我国主要港口加快发展的必由之路》，《港口经济》2004年第6期。

从低端的价格竞争转变为便捷高效的通关能力的竞争。因此，市场上需要企业规划和咨询等相关领域的高级管理人才。当前，我国对于保税港区人才的培养远滞后于保税港区的人才需要，市场上符合要求的人才相对短缺。

（三）海关监管要求与融合发展诉求相矛盾

一方面，由于区内和区外空间存在分异，保税港区又实行封闭式管理，特殊监管政策、管理模式和功能属性使其与区外周边城区产生了隔离，空间和功能都发生了分异；另一方面，区内不同类型的监管区存在分异，部分城市区内存在保税区、保税物流园区以及保税港区等不同类型的特殊监管区域，不同区域由于业务不同而造成监管要求不同，故存在分异。

二、我国保税港区的未来发展方向

运用智能化方式对港区的运营管理进行优化升级。为了更好地给港区企业提供物流仓储服务，可以与相关研发公司合作引入自动化集成立体库，提高运输效率，节约人力成本。此外，保税港区应加快实现智能设备多元化，例如入驻企业建设数字化车间和新型智能测试设备等，通过智能化生产提高自身竞争力。保税港区还应积极利用大数据、人工智能和物联网，与智慧城市系统相联系，构建先进的信息基础设施体系，优化区域布局与运行管理，提升企业入驻的云服务能力。

构建多功能平台，搭建地方开放窗口。保税港区可以引入跨境电商行业、保税展示交易和保税融资租赁的相关企业，促进“保税+服务贸易”新兴服务贸易创新平台发展。保税港区还可以搭建“保税+现代物流”多式联运集散分拨平台，积极引入国内国际知名物流企业落户；搭建“保税+特设口岸”开放功能政策创新平台，通过形成水果、肉类、水产品等进口口岸，有效带动周边地区发展外向型经济。

加强与周边商业区联动和互补发展，构建独具地方特色的“保税港区商圈”。将保税港区打造成地方对外开放的名片，需要加强其与本地成熟商业区的差异化互补发展，聚集中外商家、提供丰富业态的商品，以增强自身辐射带动能力，并提高周边区域的商业凝聚力与国际影响力。

小 结

在保税区原有政策优势一再被削弱的背景下，通过区港联动形成保税物流园区，充分发挥保税区政策优势和港口区位优势，成为从保税区到保税港区的重要过渡阶段。保税物流园区一方面享受保税区相关政策，另一方面通过区港联动在保税区和港区之间开辟直通式通道，将物流仓储的服务环节移到口岸环节，拓展港区功能，实现口岸增值，推动转口贸易及物流业务发展，具有政策叠加、优势互补、资源整合、功能集成等特点。从2003年我国首个区港联动试点——上海外高桥保税物流园区获批同意到2008年福州保税物流园区获准设立，我国共在上海、青岛、宁波、大连、张家港、厦门、深圳、天津、福州等9个地方设立过保税物流园区，推动了保税区与港区在区域、资产、信息、业务等方面的联动发展。

保税港区是我国目前港口与陆地区域相融合的保税物流层次最高、政策最优惠、功能最齐全、区位优势最明显的海关特殊监管区域，是在形式上最接近自由贸易港的政策模式，保税港区享受保税区、出口加工区、保税物流园区相关的税收和外汇管理政策。目前，中国境内共有14个保税港区，分别位于上海、天津、辽宁大连、海南洋浦、浙江宁波、广西钦州、福建厦门、山东青岛、广东深圳、广东广州、重庆、江苏张家港、山东烟台、福建福州。但目前中国乃至全世界范围内的主要港口主要包括海运货物的装卸、仓储中心，工业、商业活动中心等功能，即处于第二代港口发展阶段，还无法适应国际经济、贸易、航运和物流发展的要求，承担国际物流中心的功能，而中国香港港口的“一条龙”增值服务、自动化物流水平、网络化管理等高效率运营管理模式，新加坡港的自由港政策，鹿特丹港的政府统一规划建设和管理、企业自主经营模式等都对我国保税港区的发展具有重要的借鉴意义。

第六章 跨境经济合作区的探索

随着经济全球化和区域经济一体化的发展，跨境经济合作区成为当今世界经济合作中的重要模式。2006年，中国与哈萨克斯坦共同开发建设的中哈霍尔果斯国际边境合作中心在2012年4月正式封关运营，它是我国与其他国家建立的首个跨境经济贸易合作区，顺应了两国之间经贸往来与文化交流的合作愿景。2015年以来，随着“一带一路”建设工作的推进，跨境经济合作对我国与周边国家的经济合作交流发挥着更加重要的作用，我国跨境经济合作区的建设也将进入快速发展阶段。尽管跨境经济合作区在主权让渡和跨境运作方面存在着许多困难，但仍是探索投资合作新模式的重要一步。

第一节 跨境经济合作区建设加强我国经略周边

跨境经济合作区是一种新兴的在两国边境地区以跨国区域经济合作为基础的发展模式，它主要基于各国之间的次区域经济贸易合作。其基本含义为：在两国或多国政府的共同推动下，以次区域合作为框架，建立管理和协调机制，划定两国边境附近的具体区域并给予该地区特殊的财政税收、投资贸易和配套的产业政策。此外，该地区内部的部分地区还实行跨境海关特殊监管机制，以吸引人流、物流、资金流、技术流、信息流等各种生产要素，加快该地区的发展速度，周边地区的发展也受到该区域辐射效应的带动。

一、跨境经济合作区设立的特点与意义

跨境经济合作区是相邻两国在边境地区的密切合作方式，它不仅带动边境地区的发展，也可以带动边境对外经济贸易的重要载体、国家实施全面对外开放的平台和窗口——边境口岸的发展。

跨境经济合作区的建立步骤如图6-1所示：

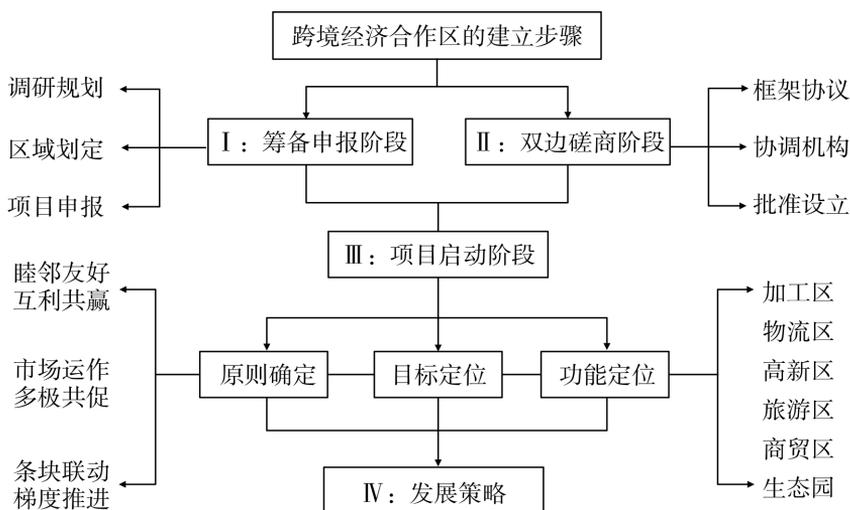


图6-1 跨境经济合作区的建立步骤

跨境经济合作区的特点是，它可以突破地缘政治和经济的边界，将相邻两国边境地区政治、经济、军事领域的安全扩展到各个领域，进而使相邻国家边境地区的主要功能也从安全防御功能变为经济功能。跨境经济合作区的边境对外贸易是区域经济一体化的必然要求，可以促进地缘政治与经济的长期和谐发展，也关系着边疆地区的稳定与长治久安，是我国西部大开发战略和“兴边富民”政策在边境地区的重要体现。

二、跨境经济合作区面临的问题与障碍

（一）主权让渡的敏感性

每个国家对边境地区的管制都非常严格。跨境经济合作区实施特殊的财政税收、投资贸易和配套的产业政策，该地区内部的部分地区还实行跨境海关特殊监管机制。作为两国边境附近的特殊区域，跨境经济合作区不可避免地需要国家之间主权的彼此让渡和共享，而这是一个十分敏感和艰难的过程，需要友好的政治关系和国家间的相互信任，这使得该区域的建设困难程度大大提升。

（二）跨境运作的复杂性

跨境经济合作区的建设和运营牵涉到多个方面，问题复杂又烦琐，需要两国之间达成共识并逐步在探索过程中解决。该区域的建设是一种在开放的新形势下推出的、基于以前的经济园区在两国边境地区以跨国区域经济合作为基础的新兴措施，它成功参考并有效地吸收了以前经济园区和其他国家的自由贸易区的经营模式的精华之处。

（三）自贸区建设的抵消性

在中国-东盟自由贸易区兴起并逐步完善的背景下，中国与东盟国家之间的经济合作不断深入并且九成以上商品实现了零关税。此外，中国与东盟国家在相关领域的开放程度也不断提升。跨境经济合作区建在自由贸易区之中并且以次区域合作为框架，在政策方面可以有所突破的空间是极其有限的，以经海关批准、对进口货物暂不征税而采取保留征税予以监管为代表的政策的效应将有极大可能被零关税抵消。

第二节 中哈霍尔果斯国际边境合作中心： 第一个跨境经贸合作区

一、中哈霍尔果斯国际边境合作中心介绍

（一）基本情况

作为中国和世界上第一个跨境自由贸易区，中哈霍尔果斯国际边境合作中心的建立可谓突破性举措。该跨境经济贸易合作区位于哈萨克斯坦与我国国界线交界处，是中国与哈萨克斯坦两国合作的元首工程，也是霍尔果斯口岸跨境实行的经济贸易区合作项目。中哈霍尔果斯国际边境合作中心占地面积为5.28平方千米，其中哈萨克斯坦占地面积为1.85平方千米，我国占地面积为3.43平方千米，整个项目初期建设总投资为234.5亿元。该跨境经济贸易合作区于2006年开工建设，2012年4月正式封关运营。目前该区的主要功能是商品展示和销售、金融服务、仓储运输、贸易洽谈等，其中贸易洽谈、商品展示和销售是核心功能。

（二）特点

中哈霍尔果斯国际边境合作中心最大的特点与优势是跨境。哈萨克斯坦与我国霍尔果斯口岸直接接壤，是新疆霍尔果斯最大的经济贸易伙伴，在我国与哈萨克斯坦的贸易总额中，新疆与哈萨克斯坦的贸易额占了70%~80%。

中哈霍尔果斯国际边境合作中心内，两国均拥有不同的比较优势，这使得该合作中心具备在多个领域进行合作的潜力。目前合作领域包括易货、现汇、补偿贸易，劳务合作，购物旅游等，充分利用了地域优势，彰显着该地特色，具体体现在以下三个方面：第一，中哈霍尔果斯国际边境合作中心内产品种类十分丰富。最初，哈萨克斯坦进口的霍尔果斯商品以农产品、畜牧产品为主，现在经过不断发展，已经将货物种类扩大到纺织品、橡胶制品以

及电子产品等。而在货物贸易方面，哈萨克斯坦出口到霍尔果斯的货物以前主要集中在肥料、木材方面，现在已经扩大到矿产、天然气和石油等产品。这些发展离不开双方政策导向的作用以及企业对发展的支持。第二，中哈霍尔果斯国际边境合作中心发展模式是以旅游业带动商业，进而促进经济增长。随着前往该地的观光游客数量增长，各大商家汇集于此，其中包括香港光辉集团、中免集团。由于产品的价格低于普通商场售卖价格，并且合作中心还常常进行假冒伪劣产品审查以保证产品质量，合作区内的免税购物正在快速发展，中哈霍尔果斯国际边境合作中心已经成为中国西部最大的免税购物中心。第三，出入境合作中心的程序简单方便。为了减少游客出入境的等待时间，提高通关效率，该合作中心启用出入境便民服务智能化系统，这使得许多游客前往此地的目的从观光旅游向购物主导方向转变。此外，企业进入该合作中心经营享有政策优惠，极大激励了其发展的积极性。如在资质审查方面，采用自动登记制，降低了民营外贸企业市场准入要求，吸引众多企业前往参与经营。

（三）合作优势

中哈霍尔果斯国际边境合作中心被赋予特殊的优惠政策，起到了强有力支持中国和哈萨克斯坦两国之间的区域经济合作的作用。哈萨克斯坦针对该合作中心各方面的关键性问题也做出了相应的筹划，这大大促进了中国和哈萨克斯坦两国的经济发展和贸易合作。此外，在霍尔果斯地区，中国和哈萨克斯坦人民在语言文字、宗教信仰和生活习惯方面十分接近，这也为中国-哈萨克斯坦边境贸易合作奠定了良好的基础。

中哈霍尔果斯国际边境合作中心可以促进中哈两国相关领域的信息交流与共享，有利于合理分配进行社会生产经营活动所需的各种社会资源以及维系国民经济运行及市场主体生产经营过程中所必须具备的基本因素。同时，作为边境城市的霍尔果斯市将推动伊犁哈萨克自治州甚至新疆维吾尔自治区的发展。

二、中方对中哈霍尔果斯国际边境合作中心的相关政策

国务院赋予了中哈霍尔果斯国际边境合作中心以下特殊政策。第一，对中方入区的建筑材料和自用设备实行退税，对从哈方入区的建筑材料和自用设备实行免税，这将极大地吸引相关行业的投资。第二，中方游客每人每天可以购买8 000元人民币的免税商品，哈方游客每人每天可以购买1 500欧元的免税商品。这项政策吸引了各大品牌免税店汇聚于此，并大大促进了免税购物的发展。中哈霍尔果斯国际边境合作中心现已有75家免税店，游客人数也越来越多。第三，所有进入该合作中心的经营者或游客一次可合法地在该区域停留30天，并在30天内可再次进入。除此之外，中国公民和哈萨克斯坦公民以及第三国公民可以在没有签证的情况下，持有效护照或移民通行证等证件出入该合作中心进行商务谈判和商品交易。

三、中哈霍尔果斯国际边境合作中心面临的问题与障碍

中哈霍尔果斯国际边境合作中心在双方政策衔接方面还存在一些问题。中国与哈萨克斯坦两国的政策不同步，中国的相关优惠政策逐步完善，而哈萨克斯坦在政策制定方面相对落后，并且中哈两国在政策方面的运行机制不同。中国和哈萨克斯坦实施中哈霍尔果斯国际边境合作中心这一国家项目后，中方设立了专门的领导小组在中哈两方合作共事时负责联系和组织各方协同工作；而哈方以公司的方式经营此项目，并且全部授权“杰特苏”社会企业家集团国家控股公司处理此项目。由于中方由中华人民共和国中央人民政府自上而下推动，然后具体明确到行政区用实际行动去落实执行，哈方以公司的方式经营此项目，两国的运行机制不同，所以中国与哈萨克斯坦两国对在该项目上的效率与合作方式的要求也不同。目前，中国和哈萨克斯坦之间缺少对等合作的渠道，并且存在缺少交流与沟通不畅等问题。

贸易结构的平衡被打破。进出口货物总量比例失衡，我国口岸通关出口量远远大于进口量，中方对哈方的通关需求远远大于哈方对中方的通关需求，造成我国出口货物积压。霍尔果斯公路口岸的进口货源缺乏，品种相对

单一，不能充分利用该口岸的进口运输能力。此外，中亚国家对国外商品劳务交换设置各种限制措施，保护性贸易壁垒和贸易障碍问题突出，中哈霍尔果斯国际边境合作中心的发展很可能会直接受到影响。

财政政策方面，政策性障碍仍未被有效打破，效果一直低于预期。财政和税收政策方面，中方赋予中哈霍尔果斯国际边境合作中心的优惠政策主要用于建设为直接生产部门和人民生活提供共同条件和公共服务的设施。

霍尔果斯经济开发区缺乏对相关组织的人员配置和数额的规定，缺乏在金融等领域有着丰富的专业基础知识和实践经验的人才，并且存在十分严重的起关键性作用的人才非单位意愿流走问题。在资源共享和统筹规划方面，霍尔果斯口岸与兵团之间的矛盾一直悬而未决。

四、对中哈霍尔果斯国际边境合作中心的建议

（一）政策方面

中哈霍尔果斯国际边境合作中心是中国的第一个跨境经济贸易合作区，也是世界上第一个跨境自由贸易区，没有先例可以借鉴，所以必须加强该合作中心对相关政策以及法规方面的研究，透彻了解政策以及法规的实质和中心思想，并争取有所突破，灵活运用政府给予该区域的优惠政策，将其作用最大化地体现出来。此外，中哈两国以及新疆维吾尔自治区可通过采用多样化的融资渠道或开辟新的融资方式等方法提高合作中心的融资能力，向该区域注入更多资金，特别是支持重点项目建设，加快该合作中心内为直接生产部门和人民生活提供共同条件和公共服务设施的建设和完善，以及社会事业发展项目的建设，周边地区的发展也因此可以受到该区域辐射效应的带动。

加强双方之间的交流与沟通机制以及在政策方面的衔接。逐步完善中哈两国各级之间的交流与沟通机制，加强信息交流与合作，这有助于解决两国在政策衔接、运行机制等方面存在的问题，还能提高双方在合作中心的合作办事效率以及解决问题的能力。

加大对人才的吸引力度。由于该合作中心缺乏在金融等领域有着丰富的专业基础知识和实践经验的人才，所以相关部门要加大对人才的吸引力度并

且给予更多的优惠政策与支持，让各领域的专业性人才留在合作中心，重新对相关组织的人员配置和名额进行规定以促进合作中心更好的发展。

（二）经济金融方面

贸易流动促进“一带一路”区域国际物流港的建设。中哈霍尔果斯国际边境合作中心具有得天独厚的区位和政策优势，应利用这些资源，引进众多商业合作伙伴和项目，进行先进的产业转移。在企业政策方面进行适当紧缩，明确该区域不是逃避税收的中心、空壳公司的聚集地，而是贸易中心。因此在政策指引上应支持企业投资于实业，开展项目承包、商务贸易合作和人力资本输出。

加强货币流通，丰富中哈霍尔果斯国际边境合作中心的金融业态，努力建成“一带一路”区域国际金融港。要把握好国家给予霍尔果斯金融创新的优惠政策，引入并扩大各类型的金融机构。

延伸口岸加工工业产业链。目前，该地区的产业较为集中，但并没有形成较为完整的产业链，为了促进口岸投资便利化，激励企业前往该地区进行投资，应大力发展服务业与工业。合作中心的双方应继续遵循自身的比较优势，利用良好的交通地理条件，我方出口机械设备和机电产品，从对方进口有色金属、木材、水产品、石油等，在不断紧密的贸易往来中促进产业结构不断优化，进而带动经济增长。

第三节 中国老挝磨憨-磨丁 经济合作区的探索

中国与老挝紧密相连的地理位置使得两国友谊源远流长。作为社会主义友好邻邦，1959年中老两党（中国共产党和老挝人民革命党）开展直接联系，1961年两国之间外交关系正式确立。中老双方始终秉持“长期稳定、睦邻友好、彼此信赖、全面合作”方针，2009年两国关系进一步升级，提升为全面战略合作伙伴关系。近年来，在两党两国高层领导的指导以及各个领域的合作交流下，中国同老挝进入了历史以来关系最密切的阶段。中国老挝磨

磨-磨丁经济合作区的落成不仅为双方当下带来经济发展与进步，也符合两国长远互利发展的愿景。

一、中国老挝磨憨-磨丁经济合作区的落成

1993年12月22日，位于磨憨与磨丁交界处的国际口岸正式开通。2001年5月，位于中老边界处的磨憨边境贸易区成立。2005年，云南省经贸委通过了《磨憨进出口贸易加工园区总体规划》。2009年，云南省政府提出建设中国磨憨-老挝磨丁跨境经济合作区，经讨论后合作开始推进。2015年8月31日，在“一带一路”倡议推动下，我国与老挝正式签署《中国老挝磨憨-磨丁经济合作区建设共同总体方案》。2016年3月，该方案得到正式批复，这标志着中国与毗邻国家建立的第二个跨国境的经济合作区正式建立。

中国老挝磨憨-磨丁经济合作区位于中国云南省和老挝南塔省边境接壤处。老方磨丁经济专区隶属南塔省，总开发面积16.4平方千米。该地区是连接中国和老挝的国家级陆地口岸，中老铁路、昆曼公路从中国进入老挝的首站就在此地区，同时这里也是中、老、泰三国陆路货物运输、跨境旅游的中转站和集散地。中方磨憨经济专区坐落于云南省西双版纳傣族自治州，整体覆盖4.83平方千米。澜沧江-湄公河次区域合作的较为重要的交通路径就是磨憨口岸，中国-东盟自由贸易区的最佳接合部也位于此。

二、中国老挝磨憨-磨丁经济合作区建立的基础

中国老挝磨憨-磨丁经济合作区的建立并不是一蹴而就的，而是在两国不断发展和进步的道路上受诸多因素的推动而促成的。其中，中国老挝磨憨-磨丁经济合作区成立的基础主要集中在如下几个方面：

（一）政治保障

中国与老挝都为社会主义国家，政治制度在性质上相似。近代以来，双方通过多次谈判，以和平的方式解决了领土争端问题，1991年12月24日正式签订的《中华人民共和国和老挝人民民主共和国边界条约》为中老之间未来

发展奠定了和平互信基础。之后，中老两国签署《中国老挝磨憨-磨丁经济合作区建设共同总体方案》，云南省政府接踵推出《支持勐腊（磨憨）重点开发开放试验区建设若干政策》《云南省人民政府关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的实施意见》《云南省沿边地区开发开放规划（2016—2020年）》《中共云南省委、云南省人民政府关于加快建设我国面向南亚东南亚辐射中心的实施意见》等一系列文件来推进中老之间平等互信关系。2019年4月30日，中国共产党和老挝人民革命党签订《构建中老命运共同体行动计划》，开创了中老之间关系的新时代，也在国际上对开展命运共同体建设有着示范性引领意义。“一带一路”倡议的实施是中国老挝磨憨-磨丁经济合作区成立以来关系不断升级的催化剂。这些政策供给提高了中老之间的政治互信度，保证了经济合作区更快更好的建设和发展。目前，老挝已经成为“一带一路”的重点投资对象，中国与老挝的边境线早已化作两国之间贸易往来的重要途径。

（二）经济互补

近10年来，老挝每年都保持着7%以上的经济增速。老挝有着丰富的自然资源，山区矿产资源丰富，但是受历史事件以及地理环境影响，其基础设施建设较为落后，致使老挝本国的许多先天优势无法发挥，工业发展缓慢。作为一个传统的农业国，老挝产业结构以第一产业农业为主，制造业与服务行业比较落后，老挝出口结构中的主要出口品为矿产、农产品等原材料。我国经济体量庞大，经济结构和体系相对完善，相对于老挝有着较为明显的技术优势。因此，利用双方的比较优势，中国与老挝开展合作可以提高老挝现有技术水平，完善其基础设施，有效地开发其自有资源，也能够拓宽我国的自然资源来源途径。中国老挝磨憨-磨丁经济合作区的建立，可以大大提高双方利用其优势获取收益的效率，形成良好的互利循环机制。

（三）文化亲缘

中国老挝磨憨-磨丁经济合作区主要以老挝的老族和中国云南的傣族为跨境民族，哈尼族、苗族、布朗族等民族也汇集于此。众多民族在这片净土上繁衍生息，在历史的密切交流中已经充分了解了各民族的风俗习惯，

这使得这片地区的人民有着很大的包容度。老挝与中国跨境民族的存在促进着双方边境人民贸易往来，也逐渐出现劳动力交流和跨境民族婚姻交流现象。劳务合作不仅是市场经济自发作用的结果，也离不开中老跨境民族源文化的相互交融^①。

三、建立中国老挝磨憨-磨丁经济合作区的重要意义

（一）投资带动产业发展

作为中国和老挝经济合作区的重要组成部分，老挝经济特区的转变离不开政策带动下跨境投资开放的探索与实践。云南海诚集团在磨丁地区投资了磨丁国际旅游度假区、老挝磨丁国际公园、磨丁国际商业金融中心、国际保税物流加工园区等项目，吸引众多游客前往该地，从而带动周边经济发展。云南省磨憨镇被规划为经济合作区的中方市场，以该地区为核心，支撑西双版纳傣族自治州的地域发展。本着“两国一区、分别管理、统筹协调、一区多园”的综合性产业园区发展模式，在勐腊县勐满镇建设的磨憨进出口贸易加工园区的重要组成部分——勐满工业园区已开始建设橡胶深加工项目，年加工能力为10万吨；同时政策批准第三国人员有落地签证权，西双版纳到老挝琅勃拉邦边境旅游环线已经开通，这使得旅游业成为新的经济推进点。

（二）通路促进经济繁荣

中老公路与铁路的贯通将促进贸易发展，带动经济走向繁荣。目前，小磨（云南省内小勐养至磨憨）高速公路以及昆曼公路已经全面贯通。中老铁路于2016年12月25日举行动工仪式，目前已经完成整体工程的1/2，2019年3月磨丁隧道已经完成贯通。2017年11月，国家主席习近平访问老挝期间，见证了中老双方磨万高速公路项目一期工程——万象至万荣段的项目合资协议的签署。作为中老之间交通连接的重要通道，中国老挝磨憨-磨丁经济合作区道路相通有着非常重要的意义，这将极大地促进磨憨的对外贸易，让该合作区的劣势

^①郭家骥：《云南周边跨境民族文化交流互动与边疆繁荣稳定》，《云南社会科学》2015年第6期。

有效转化成互联互通的地理优势。2018年，磨憨地区进出口货物贸易总额达到22.24亿元，比上年上升了1.41%。全年出入境总人次达到175.61万，同比提高了6.54%。同时，从磨憨进口的老挝商品数量在逐年递增，注册的企业数量也明显增多，企业类型以进出口贸易、仓储物流、报关企业为主。将中资企业与老挝本土企业集聚于中国老挝磨憨-磨丁经济合作区，在道路相通下，中老双方将会从小额、边民互市贸易向双边贸易发展。数据显示，随着中老铁路的修建，从磨憨口岸出入境的货物与人员逐渐增长。

（三）合作走向共同富裕

在共建“一带一路”倡议下，中国提出建立“六廊六路多国多港”的合作框架，致力于通过空间中的交通关联促进整个地区的经济合作与发展，其中包含中国-中南半岛经济走廊。老挝是中南半岛内的重要国家，是中南半岛与中国经济走廊建设的重要组成部分，“一带一路”愿景也提出了对云南的开放态势要求——将其建设为面向南亚、东南亚的辐射中心，在跨境合作中，双方由于共同的利益需求展开政治、经济、行政领域合作，最终促成中国与老挝两国之间的相互联动。同时，磨憨经济区所属省份云南，与缅甸、老挝和越南接壤，拥有独特的区位优势。这意味着，中国老挝磨憨-磨丁经济合作区将成为我国西南地区进入东盟各国的交通枢纽和产业聚集高地，带动两国乃至周边国家走向共同富裕。

第四节 “一国两制”框架下 珠海横琴新区的建设

自2009年建区以来，横琴新区不断学习借鉴我国香港、澳门地区乃至世界其他区域建设的先进经验，利用其先天的区位优势，并在此基础上进行经济社会发展、行政区管理等各方面的创新，初步建造成一个拥有国际化商业环境的区域。横琴新区的开发建设是在“一国两制”理念下区域经济合作领域的一种全新实践。

一、横琴新区概况

横琴新区位于珠海市南部，东隔十字门水道与澳门相邻，南濒南海，西临磨刀门水道，与香港相隔41海里，处于珠港澳交汇处。横琴半岛占地106.46平方千米，南部填海区38.51平方千米。在学术建设上，该地区拥有澳门大学和UIC产学研合作基地；在政策方面，该地区实行“分线管理”制度，创立开放的产业政策，实施金融创新；在土地管理系统和社会管理系统上实行改革和创新。横琴新区成立的目的，是将横琴打造成粤港澳合作模式背景下以创新驱动开发的先行区，形成发达的现代化城区。目前，横琴新区的产业布局集中在旅游、经济服务、医疗健康、科教研发、文化创意与高新技术等领域。

二、建设内容

作为中国最先实行对外开放政策的经济特区之一，近40年来珠海发生了翻天覆地的变化，从一个以农渔业为主的边陲小镇，发展成为社会经济全面发展的现代化珠江三角洲中心城市，这也是“一国两制”框架下粤港澳合作取得的突出成果。然而，珠海的发展过程并非一帆风顺，随着长三角经济圈和环渤海经济圈的崛起，该地区的核心竞争力弱化问题日渐突出。20世纪90年代，珠海工业甚至出现大面积亏损，所有亏损企业的亏损总额是盈利企业盈利总额的1.5倍，经济迎来了困难时期。随着粤港澳三地间经济依存度的不断提高，探索新的合作模式来破解珠江三角洲地区发展困境的需求愈发迫切，珠海经济特区发展进入经济提升新阶段。

2003年4月，国务院批复《珠海市城市总体规划（2001—2020年）》文件，明确指出新的城市总体规划要提高第三产业的战略地位。同年，内地与香港、澳门签订《关于建立更紧密经贸关系的安排》（CEPA），致力于促进港澳与内地之间形成更为广泛频繁的贸易联系。2008年底，国务院通过的《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020年）》指出，要将横琴作为加强与港澳服务业、高新技术产业等方面合作的载体，这说明横琴新区的建立不仅是为了提高珠海地区的建设水平，也是为了要建成一个内地与港澳

相互联动的中心、建成一个国际化新区。2009年12月16日，横琴新区挂牌成立，这标志着新区建设正式启动。

（一）机制体制创新

由于横琴新区独特的发展背景与环境，其机制体制创新就显得尤为重要。2011年7月14日，经国务院批复，横琴岛被赋予更加宽松的政策，拥有特区立法权限，使各方面的政策能因地制宜、更有效率地在当地运行实施。一是建立了民主、科学、高效的运行机制。考虑到我国香港、澳门地区与内地的决策、执行、监督机制不同，横琴新区结合不同机制的特点，因地制宜，建立起决策委员会、管理委员会、咨询委员会“三位一体”的运作机制。同时，推行政审批制度、服务型政府建设改革。另外，为营造良好的商业环境，横琴新区率先进行资本项目可兑换试点，启动商事登记制度改革。这些建设为横琴营造了国际化、法治化的商业环境，吸引了众多国内外资本参与投资开发建设。二是实行扁平化大部制结构。横琴新区被珠海市政府专门授予一级行政管理权限，12个部门平均每个承担着4个左右的市属部门相应职责，但整个新区的公务员编制不足百人，即以“大部制”“小政府”理念构建，保证工作高效运转。

（二）产业结构升级

横琴新区主要定位是发展以高端服务业为主导的现代产业，其中主导产业为金融服务、商务服务和休闲旅游，重点发展产业为文化创意和中医保健，一般发展产业为科教研发，适度发展产业为高新技术^①。遵从分区域定向发展的理念，整体形成九大产业发展片区：金融服务区、高新技术区、口岸商务服务区、粤澳产业区、科教研发区、旅游休闲区、海洋科技研发区、文化创意区、南岛商务服务区。具体实施时，横琴新区通过建立多个重大项目，优化产业结构，引领当地发展。比如，华融置业有限责任公司投资建立的华融大厦，位于口岸服务区，是一个由五星级酒店、写字楼和世界名牌旗

^①《横琴新区城市总体规划（2014—2020）》，<http://www.hengqin.gov.cn/hengqin/ghjh/201605/0c733262a4e94543ad82c3e94dc80634.shtml>。

舰商业群组成的复合型商业中心。中国机械工业集团将在这里设立南方总部，建设高端装备制造产业基地。珠海长隆国际海洋度假区项目吸引了各地游客，大大带动了周边产业发展。在这些项目发展建设的过程中，横琴新区仍然本着绿色低碳发展的原则，已经初步实现了产业结构优化升级的目标。

（三）合作模式开放

2015年3月24日，中共中央政治局审议通过广东自由贸易试验区总体方案，横琴被纳入自贸区范围。同年4月23日，广东自贸区横琴片区正式挂牌成立。珠海市通过横琴自贸片区的建设，力促与我国澳门、香港乃至全球建立更加紧密的合作关系。与澳门合作方面，澳门大学在横琴设立分校，粤澳合作中医药科技产业园等相关机构的设立使得粤澳双方能直接交流对话、对点协调。采取横琴出地、澳门出资的合作模式，不仅设立粤澳合作产业园区，还会进一步通过“跨境办公”等开放创新性政策吸引澳门企业落地横琴办公，使横琴成为澳门中小企业空间供给载体。与香港合作方面，主要集中在教育与高新技术领域。香港电讯盈科中国区总部、国泰光电有限公司、宝星资本等项目都将设立于横琴。这些集中在电子科技、新能源方面的高新技术产业将为横琴注入巨大的经济活力，加强香港与珠海的相互依存关系。同时，横琴已经与香港浸会大学建立合作关系，设立创新创业中心，鼓励师生将优质创新项目落户横琴。教育方面的合作关系有助于双方人员流动与交流，进一步吸引人才入驻横琴。港珠澳大桥的建成把珠江口两岸连接了起来，填补了珠江口东、西两岸交通衔接的空白，有力带动了珠三角地区及周边的人流、物流、资金流、信息流，产生了强烈的集聚效应。

三、建设成果

设立以来的10年里，“一国两制”框架下的横琴新区建设取得了突破性成果。

第一，良好的运行机制大大释放了企业活力，引来众多企业投资。2018年，横琴新区（不含保税）年度计划投资185.68亿元，实际投资286.48亿元，超出原计划54.29%。企业共计58 418户，比2017年底增长52.67%。其中，如

果按企业数量排名，外资企业与内资企业前三大行业完全相同，分别是租赁和商务服务业、批发零售业、科学研究和技术服务业。这说明，无论在该地区投资的是内资企业还是外资企业，横琴发展这三大行业均有突出的比较优势。

第二，横琴新区的经济水平得到明显提高。虽然相较于珠海其他地区，横琴新区的总产出排名并不靠前，但是横琴新区的经济产出增速一直高居榜首（见表6-1）。2015年至2018年的3年间，横琴地区吸收利用外资从2.56亿美元增长到6.7亿美元，年均增长超过37个百分点。

表6-1 珠海各区产出增速对比

| GDP总量排名 | 城市各区 | 2018年GDP/万元 | 2018年GDP增速/% | 2017年GDP增速/% | 2016年GDP增速/% |
|---------|------------|-------------|--------------|--------------|--------------|
| 1 | 横琴新区（含保税区） | 3 051 031 | 12.40 | 11.60 | 20.10 |
| 2 | 高栏港区 | 3 224 296 | 10.70 | 10.40 | 9.00 |
| 3 | 保税区 | 609 573 | 10.40 | 11.60 | 10.40 |
| 4 | 万山区 | 336 700 | 10.20 | 10.30 | 10.60 |
| 5 | 金湾直属 | 3 018 640 | 9.10 | 10.30 | 9.10 |
| 6 | 香洲直属 | 13 243 343 | 7.00 | 7.50 | 7.70 |
| 7 | 高新区主园区 | 2 389 480 | 6.00 | 10.50 | 10.20 |
| 8 | 斗门区 | 3 883 860 | 8.00 | 10.30 | 7.50 |

资料来源：珠海市统计局。

第三，“以人为本”的发展理念大大提升了人民幸福感。横琴新区在建设发展过程中并没有忽视环境保护，实行绿色低碳发展。横琴新区用3年的时间建设了长达33.4千米的“共同管沟”，集水、电、气功能于一体，既避免了重复建设，又提升了城市形象。为了方便港澳地区人员流动，横琴作为全国首批人才管理改革试验区，对特殊人才奖励、对港澳居民实行个税差额补贴力度空前，同时推进人才公寓建设，提供人才住房保障，向人才子女提供教育医疗保障，延长通关时间便利人才出入境，这些都大大提升了区内人民的生活质量。面向未来，横琴新区为了保证其可持续发展，仍然需要填补区内实体产业建设的空白，相信创新驱动以及良好机制的带动下，横琴新区的发展将取得举世瞩目的成就。

小 结

纵观我国跨境经济合作区的建设发展，每个区域都取得了丰厚成果，彰显着区域特色。中哈霍尔果斯国际边境合作中心吸引了众多企业集聚，成为我国西部国家贸易物流中心、西部免税购物天堂。中老双方利用其比较优势以磨憨-磨丁经济合作区为平台牵动着双方贸易往来，建立完善铁路、公路等基础设施，积极融入“一带一路”建设中。横琴新区对标国际标准，联结珠港澳，发挥其政策优势，在机制体制、产业布局和合作模式上大力施行创新举措，逐步将横琴建设成一个国际化新区。这些区域内的突破性进展得益于合作区内各个区域互信的政策配合、区域内各项建设清晰的规划定位与实施以及经济主体的积极参与。

相较于其他功能区，跨境经济合作区在有限的地理覆盖面积内与多方主体直接进行多层次、宽领域的合作，其主导者为地方政府，运作上有着极大的灵活度，充分发挥了该地区的效用。然而，也正是因为极大的灵活度，在引领该区域取得成就的同时，也日渐暴露出一些问题。功能区的政策优势由于监管不到位，导致许多企业利用税收等优惠政策建设空壳公司。同时，与我国相邻的许多国家经济实力较为落后，即使推出各种优惠政策，但因为基础设施建设不够完善、技术支持不到位、市场活跃度不够而无法与我方区域内进行相匹配的合作，造成资金投入后并没有起到辐射带动作用。另外，一些跨境经济合作区在体制上运行较差，致使各合作方沟通效率低下、管理不到位。这些问题的发现为跨境经济合作区下一步发展提出了进一步改进方向。由于跨境经济合作区涉及多方利益主体，因此，需明确以加强双方政治互信度为合作的根基。要加强监管，在产业定位、审批流程、金融服务等方面给予相应的指导意见。不断完善法律规章制度，为解决贸易冲突、投资贸易税收等问题提供便利度。发挥企业积极性，通过各种招商引资以及基础设施建设为多元的投资方式提供实践可行性。当下，探索跨境经济合作区长远的发展模式或将成为日趋紧张的国际贸易形势下的发展新思路。

第七章 沿边重点开发开放试验区

2013年，习近平主席提出共同建设“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”（即“一带一路”）的倡议。在“一带一路”建设的直接推动下，我国主动扩大沿边地区的国际经济合作及其重点区域发展，在促进当地经济发展和安全的同时，不断深化与周边国家和地区的经济交流和贸易合作，建立平等、互利的合作平台。2015年12月24日，国务院出台《国务院关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见》，指出了重点开发开放试验区、沿边国家级口岸、边境城市、边境经济合作区和跨境经济合作区等沿边重点地区的重要作用。沿边地区的开发开放不仅给我国改革开放事业提供了支持，而且为“一带一路”建设提供了参考性意见。

第一节 沿边重点开发开放试验区的兴起

根据《国务院关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见》，重点开发开放试验区等沿边重点地区是沿边地区经济社会发展的重要支撑，是确保边境和国土安全的重要屏障，是我国深化与周边国家和地区合作的重要平台，正在成为共建“一带一路”的先手棋和排头兵，在全国改革开放大局中能起到增活力、补短板的作用，具有十分重要的地位。

一、沿边重点开发开放试验区概况

5个沿边重点开发开放试验区分别是广西东兴国家重点开发开放试验区、云南勐腊（磨憨）重点开发开放试验区、云南瑞丽国家重点开发开放试

验区、内蒙古二连浩特重点开发开放试验区、内蒙古满洲里国家重点开发开放试验区^①。

表7-1 沿边重点地区一览表^②

| | |
|---------------|---|
| 重点开发开放试验区（5个） | 广西东兴重点开发开放试验区 云南勐腊（磨憨）重点开发开放试验区 云南瑞丽重点开发开放试验区 内蒙古二连浩特重点开发开放试验区 内蒙古满洲里重点开发开放试验区 |
| 沿边国家级口岸（72个） | 铁路口岸（11个） 广西凭祥，云南河口，新疆霍尔果斯、阿拉山口，内蒙古二连浩特、满洲里，黑龙江绥芬河，吉林珲春、图们、集安，辽宁丹东 |
| | 公路口岸（61个） 广西东兴、爱店、友谊关、水口、龙邦、平孟，云南天保、都龙、河口、金水河、勐康、磨憨、打洛、孟定、畹町、瑞丽、腾冲，西藏樟木、吉隆、普兰，新疆红其拉甫、卡拉苏、伊尔克什坦、吐尔尕特、木扎尔特、都拉塔、霍尔果斯、巴克图、吉木乃、阿黑土别克、红山嘴、塔克什肯、乌拉斯台、老爷庙，甘肃马鬃山，内蒙古策克、甘其毛都、满都拉、二连浩特、珠恩嘎达布其、阿尔山、额布都格、阿日哈沙特、满洲里、黑山头、室韦，黑龙江虎林、密山、绥芬河、东宁，吉林珲春、圈河、沙坨子、开山屯、三合、南坪、古城里、长白、临江、集安，辽宁丹东 |
| 边境城市（28个） | 广西东兴市、凭祥市，云南景洪市、芒市、瑞丽市，新疆阿图什市、伊宁市、博乐市、塔城市、阿勒泰市、哈密市，内蒙古二连浩特市、阿尔山市、满洲里市、额尔古纳市，黑龙江黑河市、同江市、虎林市、密山市、穆棱市、绥芬河市，吉林珲春市、图们市、龙井市、和龙市、临江市、集安市，辽宁丹东市 |

① 《国务院关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见》，http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-01/07/content_10561.htm。

② 根据《国务院关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见》附件整理，http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-01/07/content_10561.htm。

(续表)

| | |
|----------------------|---|
| <p>边境经济合作区 (17个)</p> | <p>广西东兴边境经济合作区、凭祥边境经济合作区, 云南河口边境经济合作区、临沧边境经济合作区、畹町边境经济合作区、瑞丽边境经济合作区, 新疆伊宁边境经济合作区、博乐边境经济合作区、塔城边境经济合作区、吉木乃边境经济合作区, 内蒙古二连浩特边境经济合作区、满洲里边境经济合作区, 黑龙江黑河边境经济合作区、绥芬河边境经济合作区, 吉林珲春边境经济合作区、和龙边境经济合作区, 辽宁丹东边境经济合作区</p> |
| <p>跨境经济合作区 (1个)</p> | <p>中哈霍尔果斯国际边境合作中心</p> |

(一) 广西东兴国家重点开发开放试验区

广西东兴国家重点开发开放试验区(以下简称“东兴试验区”)是全国首批三个沿边开发开放试验区之一,地处广西北部湾经济区核心区域和西南、泛珠三角与东盟三大经济圈接合部,是国家推进“一带一路”建设的重要门户,是广西壮族自治区实施“双核驱动”战略的重要平台,也是带动西南、中南地区开放发展的重要支点。

按照广西北部湾经济区的整体布局和东兴试验区的地理特征、发展水平及环境承载力,重点布局以下五大功能区。

国际经贸区:以东兴市和防城区沿边沿海一带为主体,重点发展国际商贸和会展、物流业、进出口加工业、文化旅游业等,建设高度开放的国际经贸合作基地和国际旅游基地。

港口物流区:以防城港渔万港区为主体,重点发展港口运输、国际物流和中转业务,拓展保税业务,建设现代化物流基地。

国际商务区:以市行政中心和防城区的主城区为核心,是全市的文化中心、商业中心、行政中心,努力打造成生态海湾新城、国际商务服务基地,重点发展商贸、金融、信息等现代服务业。

临港工业区:以企沙工业区为主体,重点发展临港特色工业,承接国内外产业转移,形成产业集群,建设先进装备制造基地和能源化工基地。

生态农业区:位于十万大山南麓,以东兴市北部山区和防城区江山乡北

部为主体，重点发展亚热带特色农业、生态旅游、休闲农业等产业，建成边海生态屏障，同时为试验区发展预留建设用地。

（二）云南勐腊（磨憨）重点开发开放试验区

云南勐腊（磨憨）重点开发开放试验区位于云南省西双版纳傣族自治州最南端，是中国对中南半岛合作的重要前沿，战略地位十分重要。

建设云南勐腊（磨憨）重点开发开放试验区是加快沿边地区开发开放步伐、完善中国全方位对外开放格局的重要举措，有利于加快构建“一带一路”面向西南开放的桥头堡，推动中老全面战略合作伙伴关系发展，深化澜沧江-湄公河次区域合作，维护边境地区民族团结和社会稳定，实现西南边疆地区和民族地区与全国同步建成小康社会。

（三）云南瑞丽国家重点开发开放试验区

云南瑞丽国家重点开发开放试验区以瑞丽市全境（面积1 040平方千米）为核心，两翼包含芒市和陇川县。区内有瑞丽、畹町两个国家一类口岸和陇川章凤国家二类口岸，瑞丽、畹町两个国家级边境经济合作区，以及与上海自由贸易试验区相近的实行“境内关外”海关特殊监管模式的姐告边境贸易区。云南瑞丽重点开发开放试验区建设按照“一核两翼、联动发展，一区多园、政策叠加”的工作思路，实施瑞丽畹町姐告同城化、芒市瑞丽陇川一体化发展，政策项目覆盖德宏傣族景颇族自治州所有县市。

（四）内蒙古二连浩特重点开发开放试验区

内蒙古二连浩特重点开发开放试验区位于内蒙古正北部的二连浩特市，辖区面积4 015.1平方千米，境内有72.3千米边境线。该市北与蒙古国毗邻，并辐射俄罗斯，对外开放条件得天独厚^①。设立内蒙古二连浩特重点开发开放试验区，是国家在新形势下做出的重大战略部署，将加快中国向北开放的步伐，优化沿边开发开放整体布局和内蒙古自治区向北开放桥头堡建设，深

^①《国务院批准设立二连浩特重点开发开放试验区》，http://www.gov.cn/xinwen/2014-06/07/content_2695985.htm。

入推进中蒙两国经贸合作；将强化二连浩特市在国际通道上的枢纽地位，为丝绸之路经济带北线区域国际合作开辟新的空间；将促进边境地区民族团结、社会稳定、和谐发展。该试验区获批后，国家在金融、财税、土地、投资、产业等领域给予更多优惠政策，有利于资金、人才、技术等要素更多地二连浩特市集聚，为特色产业集群发展、调整和优化产业结构、增强经济发展动力和活力提供有力支撑；有利于深化二连浩特市与周边国家的务实合作，全面提升开发开放水平；有利于增强二连浩特市教育、医疗卫生、文化、就业等社会事业发展能力和完善社会保障体系，切实提高人民群众的生活水平。

（五）内蒙古满洲里国家重点开发开放试验区

内蒙古满洲里国家重点开发开放试验区认真贯彻《中共中央 国务院关于深入实施西部大开发战略的若干意见》和《国务院关于进一步促进内蒙古经济社会又好又快发展的若干意见》精神，全面落实内蒙古满洲里国家重点开发开放试验区建设实施方案，努力把满洲里试验区建设成为沿边开发开放的排头兵、欧亚陆路大通道重要的综合性枢纽、沿边地区重要的经济增长极、边疆民族地区和谐进步的示范区。

二、沿边重点开发开放试验区的作用和意义

（一）沿边重点开发开放试验区的建设有利于推进兴边富民，实现稳边安边兴边

沿边地区在保卫我国领土完整方面承担了特殊任务与使命。我国历代无不强调“开垦戍边”“巩固边防”，这是由沿边地区所处地理位置和邻国接壤所决定的，它必然要完成保卫国家安全、维护国家稳定的任务。

此外，沿边地区由于少数民族比较集中而且城镇化水平较低，成为我国主要的贫穷地区。保障和改善民生是我国一切工作的出发点和落脚点。发展是为了人民，人也是开发开放、维护国家安全的第一要素。《国务院关于支持沿边重点地区开发开放若干政策措施的意见》把“深入推进兴边富民行

动，实现稳边安边兴边”放在第一部分，充分体现了国家对边境地区的民生改善、国防安全的高度重视。通过支持边民稳边安边兴边，提升基本公共服务水平，提升边境地区国际执法合作水平。

沿边地区的建设允许沿边地区先行先试，大胆探索创新跨境经济合作新模式、促进沿边地区发展新机制、实现兴边富民新途径。这有助于破解我国边境贸易结构不合理问题，适应边境贸易转型升级需求，为全国改革、经济转型升级大局中的沿边重点地区经济发展注入新的活力。发展沿边地区，推动其开放，将有利于提高沿边地区城镇化水平，改变少数民族聚居区的贫困状态，达到“兴边富民”的目的，巩固我国团结安定的局面。

（二）沿边地区是“一带一路”建设的重要支点

随着“一带一路”建设的推进和我国全方位对外开放格局的逐步形成，沿边地区正由开放的末梢变为开放的前沿。推进“一带一路”建设，完善东西共济、海陆并举的全方位对外开放新格局，必须补上沿边开放这块短板^①。

沿边重点地区是推进“一带一路”建设的先手棋和重要支点。加快沿边开放步伐，推进沿边重点地区与周边国家和地区深化合作是推进“一带一路”建设的重要内容，也是构建东西共济、海陆并举的全方位对外开放新格局的内在要求。我国陆地边境线漫长，边境区域众多，与周边14个国家接壤，陆地边境地区总面积212万平方千米，人口约2 354万，开放潜力巨大，合作基础深厚，正在成为推进“一带一路”建设的先手棋和排头兵。

推进“一带一路”建设为加快沿边重点地区开发开放步伐提供了前所未有的重大发展机遇。2015年，我国积极推动“一带一路”建设，加强与沿线国家和地区的沟通磋商，促进与沿线国家和地区的务实合作，制定颁布了《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，实施了一系列政策措施，推动筹建亚洲基础设施投资银行，发起设立丝路基金，切实推进“一带一路”建设取得实效。这些都为沿边重点地区发挥独特的区位优势、人文优势和良好的对外合作基础加快开放合作发展步伐提供了前所未有的重大发展机遇。

^①《推进沿边重点地区开发开放步伐 构筑推进“一带一路”建设重要支撑》，http://www.ndrc.gov.cn/xwzx/xwfb/201601/t20160111_771029.html。

（三）沿边地区是深化与周边国家和地区合作的重要平台

开发开放沿边地区的经济，对实现我国全方位对外开放格局是有力的推动。以沿边地区开发开放为基础，并以它们为据点，通过与周边国家和地区的经济往来，把“走出去”和“引进来”结合起来，可以有力地加强边境城市间在投资和贸易便利化、基础设施、旅游、法律、金融、财税等方面的合作。

以旅游业为例。旅游业正成为我国沿边地区开发开放中的新亮点。我国边境地区拥有漫长的国境线，独特的自然风光，悠久的历史遗存，奇异的民族风情以及和平友好的外交关系，这些使得该地区拥有发展旅游业的独特魅力和广阔前景。由于旅游业的快速发展和国际社会的和平稳定趋势，边境地区已成为很多国家发展旅游业的重要区域。边境旅游作为跨境合作和友谊的催化剂，不仅对边境地区的经济社会发展有着重要意义，而且对一个国家的旅游业、对外开放、国际经济贸易合作也有着积极的促进作用。

第二节 沿边重点开发开放试验区的建设与问题

改革开放至今，中国逐渐加大对中西部地区经济发展的政策支持力度，在沿边地区政策的不断推动下，边境地区的经济得到了快速发展，大大提高了沿边地区人民的生活水平，改善了沿边地区人民的经济状况。但由于沿边地区独特的地理位置，其与沿海城市发展的差距仍较大。

一、沿边重点开发开放试验区的空间选择和布局

我国“十三五”规划明确指出，要推进边境城市和重点开发开放试验区等建设。因此，我国需要大力推动吉林、黑龙江、辽宁、内蒙古等地区的对外开放发展，建立这些地区与东北亚国家或地区之间的经济交流和贸易合作，将西藏作为向南亚开放的重要发展区域，将新疆作为向西开放的重要发展区域，将广西作为向东盟开放的重要发展区域，将云南作为向南亚东南亚

开放的重要发展区域，并且促进这些地区的影响范围扩大。

（一）云南：以桥头堡建设为龙头

云南是中国连接东南亚、南亚的重要通道。2009年7月，胡锦涛同志考察云南时提出，把云南建设成为我国面向西南开放重要桥头堡。2011年5月，国务院出台了《关于支持云南省加快建设面向西南开放重要桥头堡的意见》，把云南对外开放提升到国家战略层面，这标志着云南进入一个新的发展阶段。桥头堡战略历史性地吧云南推向全国对外开放的前沿^①。

（二）新疆：打造我国向西开放的桥头堡

新疆与周边的哈萨克斯坦等8个国家接壤，边界线长、可开口岸多。新疆利用优越的区位条件，初步形成了西拓中亚市场，南联巴基斯坦，北出蒙古国，多层次、全方位的立体边贸新格局。2010年5月，在中央新疆工作座谈会上，中央正式批准喀什设立经济特区。2011年9月30日，国务院出台《关于支持喀什霍尔果斯经济开发区建设的若干意见》，明确提出把喀什、霍尔果斯经济开发区建设成为我国向西开放的重要窗口，新疆沿边开发开放进入了新阶段。

（三）内蒙古：加快推进向北开放战略和充满活力的沿边经济带

内蒙古横跨西北、华北、东北，与俄罗斯和蒙古国的边境线长达4 221千米，占全国陆地边境线的19.2%，独特的区位优势，决定了内蒙古在我国对外开放格局中的地位举足轻重。2012年，全区对外贸易总额达到112.6亿美元，其中对俄贸易为27.2亿美元。全区口岸进出境货运量已达6 729万吨。其中，对俄、蒙进出境货运量占全区进出境货运量的97.8%。目前，中俄陆路货物运输量的65%、中蒙陆路货物运输量的95%都经过内蒙古自治区口岸。

^①雷小华、黄志勇：《我国沿边地区开放开发新方略及其对广西的启示》，《东南亚纵横》2013年第11期。

（四）黑龙江：把沿边开发开放规划上升为国家战略

黑龙江以及附近沿边地区和俄罗斯进行了不同程度的经济交流和贸易往来。2013年，我国《黑龙江和内蒙古东北部地区沿边开发开放规划》的发布，可以反映出国家对黑龙江省的重视，并且将其发展作为国家级的战略内容来进行规划和部署。

（五）广西：加快沿边经济带建设，全面提升沿边开放水平

广西沿边地区所处的重要地理位置和环境特点将进一步凸显其在中国对东盟国家战略中地位的重要性，加快广西沿边整体开发开放，是实现千里边境线的安全稳定、建设和谐美丽西南边疆的重要举措。建议加快建设中越沿边经济带，将沿边经济带发展作为广西区重点战略组织实施，并联合云南省制定对东盟沿边地区开发开放规划，将沿边经济带发展上升为国家发展战略，全面提升沿边开放水平。

二、沿边重点开发开放试验区的发展现状

改革开放40多年来，随着政策的不断推进，沿边地区结合自身的区位优势着重对周边地区进行开放，使原本落后的沿边地区成为对外开放的重要窗口，沿边地区的经济得到显著发展。

（一）沿边地区开发建设投入增长快

良好的周边环境和不断增长的建设投入为沿边地区发展提供了保障。目前，与我国沿边地区接壤的国家经济发展迅速，为双方更加深入的开发开放提供了经济基础，且多个周边国家与我国实行双向对等开放，促进了我国沿边地区的发展。我国出台了扶贫开发、西部大开发等支持沿边地区发展的一些政策，对沿边地区开发建设的投入不断增加，有利于推动其基础设施建设、城镇建设等方面的发展。

（二）沿边地区经济实力有所提高

沿边地区发展速度持续加快，九省区的GDP和财政收入连续多年保持增长趋势，国家财政支持力度不断加大，沿边地区从国家财政转移支付中获得的资金则更多。在国家的财政支持下，边境县市财政支出规模增长加快，地方自身财力的增长和国家财政转移支付的加大，支持了沿边地区经济社会的全面发展。例如：内蒙古通过资源性产业的拉动实现了GDP的飞速增长；广西从2006年开始加强与东盟的合作，通过构建北部湾经济带，打造面向东盟的国际区域经济合作新高地，成为GDP增长最快的沿边省份之一。

（三）沿边地区民生状况明显改善

沿边开发开放发展的成果惠及边疆民生，边境地区社会保障体系不断完善。城乡居民收入不断提高。在国家的大力扶持下，针对边境地区的不同特点，各地因地制宜采取不同的方式促进边民增收致富，人民群众的生活条件明显改善。教育、文化、医疗、卫生等社会事业发展是沿边地区开发开放的重要内容。在国家的大力支持下，边境县市的各项社会事业发展都取得了很大成效。

（四）沿边地区基础设施建设取得较大进展

近年来，沿边地区的基础设施建设取得明显突破，建设了一大批对加快发展具有重大带动作用的公共基础设施项目。伴随着对沿边城市基础设施投资的不断加大，其基础设施建设发展日益迅猛并且不断完善，沿边城市的管理及开发开放日新月异。以内蒙古的满洲里基础设施建设为例。2018年，满洲里口岸过货量完成3 192万吨，继续保持全国最大沿边陆路口岸地位。绥满高速公路海满段、满洲里至阿拉坦额莫勒公路补充工程、滨洲线庐滨站公铁立交桥等项目加快推进，国际贸易“单一窗口”标准版在铁路和公路口岸实现全覆盖。西郊国际机场开通第五航权航线，出入港旅客达42.8万人次。中欧班列运营平台正式组建，班列线路达55条，全年开行1 801列。

三、沿边重点开发开放试验区面临的问题

由于历史、自然、社会等方面的原因，沿边地区的发展依然严重滞后于全国其他地区，经济社会发展水平和人民群众的生产生活条件依然低下，基础设施落后、生态环境脆弱的瓶颈制约依然存在，贫困面大、公共服务能力薄弱的问题依然突出，经济结构不合理、自我发展能力不强的状况依然没有得到根本改变，发展的任务十分艰巨。

（一）沿边地区基础设施较为薄弱，发展保障能力不足

沿边地区基础设施薄弱。受自然条件差、发展基础薄弱等因素影响，沿边地区的交通、水利、通信、电力和城镇建设等基础设施建设长期滞后。交通网络水平低于平均水平，农村用电不足，农田用水设施较差，无法抵御自然灾害。边境通道条件也较差，铁路运输通道少，公路通道中绝大多数为非高等级公路。这造成了跨境物流和人员往来不便利，通关能力和口岸运输差，严重制约了当地的对外经贸往来，制约了沿边地区开放型经济的发展，难以适应提升沿边地区开发开放水平的要求。

（二）教育落后、人才匮乏，持续发展后劲不足

优质人才是沿边地区发展的主要驱动力，但是沿边地区教育资源匮乏、教育设施落后等，造成了沿边地区教育事业落后、人才匮乏。虽然国家针对教育问题实施了一些政策，但是教育问题由来已久，无法在短时间内从根本上解决。沿海地区优越的条件也吸引了大量沿边地区人才，对沿边地区人才缺乏造成了更严重的挑战。沿边地区现有的人才储备限制了其可持续发展能力，不能满足其全面开放的要求。

（三）沿边开放城市规模小，辐射带动能力不足

沿边地区面积较大，县市众多，但是规模较小、产业结构单一，集聚效应较弱。我国虽然连续建立了多个沿边开放城市和沿边试验区，但是由于城市规模较小，实力较弱，产业集聚能力很弱，无法带动周边经济的发展。从数据上来看，沿边开放城市的建成区面积仅为总区域面积的 0.21%，建成

区规模太小，无法起到辐射、带动作用。而且沿边开放城市的经济实力和工业发展较弱，无法带动整个区域的发展。因此，需要国家出台更多的扶持政策，建立更多沿边开发开放特区，发挥带动作用。

（四）经济发展相对滞后，自我发展能力不足

沿边地区经过开发开放，虽然较之前有了很大发展，但相较于沿海城市，发展水平仍然落后。工业化程度低、产业基础薄弱使得沿边城市发展水平低。沿边县市财政收入较低，财政支出大部分依赖国家，但由于自身发展的局限性，短期内很难改变这种现状，因此仍需要国家大力支持沿边地区的财政。沿边县市居民人均收入低且差距明显，不利于消费水平的提高及经济社会的发展。

（五）现有扶持开发开放政策有限

由于开放政策不完善、不稳定，对沿边经济发展没有起到带动作用。主要体现在：沿边地区开发开放政策制定存在偏差，造成人力、物力的浪费；开放政策体系尚未形成，缺乏稳定性，执行力度不高；沿边扶持政策以贸易为主，扶持政策不全面，对资金投入产业的方向考虑不足，不利于产业结构优化；政策的可操作性不强，对沿边城市的政策只停留在政策表达层面，具体实施方面的问题难以解决。

第三节 典型案例

20世纪末，我国已经开始了沿边重点开发开放试验区的建设探索。这些功能区的建设大大促进了当地社会发展，改变了当地贫困落后的局面。每个功能区都结合当地发展问题与优势，发挥其引领和带动作用。了解典型沿边重点开发开放试验区的建设，分析其成果与问题，对这些区域的发展有着极大的启发意义，也对落实对外开放以及推进共建“一带一路”有着实质性借鉴意义。

一、东兴国家重点开发开放试验区

2012年7月，作为首批沿边重点开发开放试验区之一，东兴国家重点开发开放试验区的设立是提高我国对外开放水平的重要举措。整个试验区位于广西防城港市，与越南接壤，设立5个口岸以及5个便民互市点，拥有完善的组织机构，为自身区域发展以及与周边国家贸易合作提供良好的基础。在战略目标上，东兴试验区力图通过体制机制改革创新，加强沿边地区的对外开放水平，促进经济增长，推动我国西部大开发战略的实施。

由于与泛珠三角区域、东盟经济圈海陆相连，东兴试验区具有明显的区位优势。得天独厚的地理、地质条件使得区内拥有丰富的农林、矿产、海产资源，也吸引了众多游客前来旅游观光。试验区内按功能明确划分为临港工业区、国际经贸区、国际商务区、港口物流区以及生态农业区。在试验区的功能推进下，企业可以享受到税收优惠、建筑用地的审批程序简化等优惠政策。同时，为了促进与周边国家合作，区内开展金融、出入境管理以及体制机制等各个方面的创新。

自成立以来，东兴试验区的主要经济指标均呈现良好的上升态势。该区域整体综合能力有了很大提升，其沿边地区的产业结构和经济结构也不断改变调整。同时，随着基础设施的不断建设和完善，东兴沿边地区的城市覆盖面积在不断扩展，人们的生活水平得到了提高。但是发展的同时，该地区也面临着一些困难与问题。东兴试验区创新意识还不强，许多贸易往来模式还停留在原始阶段，贸易产品一般为劳动密集型的简单加工产品。这是由于当地缺乏自主创新意识，没有配套的创新激励机制以及创新环境。东兴每年拥有广西壮族自治区北部湾重大项目支持以及中央边境转移支付提供的1亿元资金，但这无法满足整块区域创新发展的需要。此外，该区域没有将权力下放到管委会，其各种事项实施仍需要由下到上逐级向权力部门申报审批，这大大增加了事项实施的成本。事实上，由政府委托成立区管委会能即时反映基层问题，降低决策成本，有利于提高工作效率。再者，随着边境经济合作区、经济技术开发区等经济功能区的建立，东兴试验区的政策优势逐渐弱化。东兴试验区仍需加大政策扶持力度，发挥地区优势，明确东兴定位，积极探索操作性强的方案，助力其走向新的发展平台。

二、二连浩特重点开发开放试验区

二连浩特市拥有我国对蒙古国开放的最大陆路口岸，作为向北开放的驱动力城市，二连浩特重点开发开放试验区的建设具有重大意义。随着“一带一路”的推进落实，我国与俄罗斯以及蒙古国的关系愈加紧密，政治互信度不断加深。丰富的矿产、燃料资源以及货运产业带动了该地区对外贸易的发展。跨境经济合作区、边民互市贸易区以及边境经济合作区等区域建设，让该地区的开放程度不断扩大。

近年来，在推行基础设施建设工作后，口岸交通网络日渐专业化、科学化。与北部地区的对外经济合作不断强化和深入，形成以二连浩特口岸为中心的经济走廊。二连浩特经贸论坛的成功举办让对外交流和贸易合作不断深化。不过，从产业结构来看，二连浩特的发展仍需磨砺以须。由于特殊的自然环境和地理位置，二连浩特有着发展畜牧业、能源、矿产行业的先天优势，以第一产业、第二产业发展为主。但是从可持续发展的角度来看，服务业在地区发展中起到举足轻重的作用。畜牧业、传统资源业未来如何转型发展，是二连浩特亟待解决的问题。面对竞争愈发激烈的市场，二连浩特亟须加强对人才的吸引力，为当地转型发展注入新鲜血液。

三、瑞丽国家重点开发开放试验区

在云南省西部与缅甸掸邦和克钦邦接壤处，我国于2012年7月9日经国务院批准设立了瑞丽国家重点开发开放试验区（以下简称“瑞丽试验区”）。该区域致力于中国与缅甸之间的经济贸易发展，实现城乡区域发展协调，推进陆港交通向西南开放，最终形成一个和平美好富足的发展区域。瑞丽拥有一个国家二类口岸以及两个国家一类口岸，是实现恢复开展边境贸易和对外开放的最早地区。其基础设施建设较为完善，在道路、管道、航空方面有着极大的通达度。该区域的突出成果即为金融创新。通过与缅甸政府层面的沟通，缅甸于2013年2月23日开始可以接受中国银联卡在其境内提取一定限额的缅币。通过中央银行与商业银行之间的合作，缅甸开展人民币存款账户以及边境贸易人民币结算。

随着瑞丽试验区的不断发展，其对外贸易以及外资利用实现了极大的提高，特色产业的优势逐渐凸显，发展特色产业成了提高瑞丽试验区经济总值的途径之一。此外，瑞丽试验区综合服务能力的不断提高，不但改善了当地人民的生产生活条件，还促进了城乡居民经济收入的大幅增长。对资源的整合和合理利用，有利于对当地自然环境的保护以及当地企业和生产的可持续发展。

当然，瑞丽试验区在发展过程中仍然面临着待解决的问题。缅甸政治形势不断变化，使得试验区在对外合作中产生了很多问题。比如珠宝和家具的销售情况受政治形势变化影响出现了一定的停滞。因此瑞丽试验区仍需从根本上制定一个完备的政策体系，为其长远发展打下基础。由于该地区发展现状相对于我国东部城市仍然比较落后，在教育方面，并没有为地区的发展提供更多的专业性人才，且在经营管理方面漏洞百出，影响了地区的整体发展。同时，受市场竞争影响，整个地区发展需要不断提升自身实力，完善基础设施建设，提高整体工作效率，形成一个良好的交通网络。

四、满洲里国家重点开发开放试验区

满洲里国家重点开发开放试验区（以下简称“满洲里试验区”）有着许多亮点成果。其体制机制不断创新，创新联检联运监管模式，采用线上检查的方法提高运输监督的效率；创新出入境管理模式，为外国人签证、居留许可提供更多便利性服务；创新土地管理、工商服务体系；将满洲里卢布现钞纳入中国银行管理体系，促进对外贸易的发展。在互联互通方面，随着满洲里到齐齐哈尔铁路专线建设项目的确立，实现了跨境铁路建设，公路、航空方面的交通线路也不断完善。而在“一带一路”建设的推动下，满洲里当地建设特色不断突出，吸引众多游客前往，大大带动了当地经济社会的发展。当地抓住当下机遇，深化与俄罗斯之间的合作并不断优化进出口贸易结构，发挥其比较优势加大进出口。在经济增长的带动下，当地落实环境保护、食品药品安全卫生、社会治安等工作，逐步实现良好的社会服务功能。

不过，虽然满洲里试验区是我国北部的重要口岸，但与其他经济特区相比，该区域缺乏相应的自主权。也正是因为如此，满洲里试验区缺乏实践机

制，在发展过程中受到重重创新限制。其管理单位的行政级别较低，负责满洲里试验区的行政单位仍为临时办公室，负责海关边检边防工作的单位也因为行政级别的不对等导致试验区监管单位工作难度增大。同时，各类产业园区过于分散、布局不合理，造成资源难以被合理利用。面对如此多的问题，满洲里试验区需要充分发挥其与周边地区的联动作用，共同对内部经济以及对外经济合作领域的发展进行支撑。

小 结

沿边重点开发开放试验区作为推动“一带一路”建设的先手棋和重要支点，在改革开放发展中占据着重要地位。我国已成功建设5个沿边重点开发开放试验区，分别是广西东兴国家重点开发开放试验区、云南勐腊（磨憨）重点开发开放试验区、云南瑞丽国家重点开发开放试验区、内蒙古二连浩特重点开发开放试验区和内蒙古满洲里国家重点开发开放试验区。沿边重点开发开放试验区的发展对我国向国际全面开放具有重要意义，不仅推动了我国与周边国家和地区间的区域合作，营造了宽松的国际环境，也完成了保卫国家安全稳定的任务，同时沿边地区的发展也对其周边贫困地区的发展起到推动作用。

自建立以来，5个沿边重点开发开放试验区均取得了重大成果，主要体现在综合地区产值显著增长、产业结构优化、城市建设突飞猛进、经贸旅游进展显著、互联互通更加便利、体制机制不断创新和居民生活水平显著提高等方面。云南瑞丽作为试验区的典型，更是发挥了巨大作用，凭借其特有的区位、通道、产业、生态和政策优势成为中国最大的对缅贸易陆路口岸。以瑞丽为核心建立的边境经济合作区、国际物流仓储区、国际商贸旅游服务区、进出口加工产业区及生态屏障区更是带动了整个区域的发展。但由于政策和地理位置等原因，沿边重点开发开放试验区的发展面临着巨大的挑战，比如现有体制有缺陷、基础设施落后、缺乏优质人才、政治局势不稳定等均对试验区自身发展和与周边的联动带来了阻碍。通过对云南瑞丽国家重点开发开放试验区的深入研究，更加坚定了我们建设沿边

重点开发开放试验区的决心。

在新的国际形势下，要真正推动沿边重点开发开放试验区发展，就要切实落实到具体措施上，包括创新体制机制、促进要素流动便利化，加强基础设施建设、提高支持保障水平，培养特色优势产业、加强与周边地区的联动效应，调整贸易结构、大力推进贸易方式转变，加大财税支持力度、促进经济社会跨越式发展，鼓励金融创新与开放、提高金融服务水平，建设生态屏障、提高可持续发展能力。大力发展沿边重点开发开放试验区是国家全面对外开放和“一带一路”建设的重要举措。

第八章 加快自由贸易试验区复制推广

自由贸易试验区见证了中国这些年来对外开放取得的新成就。早在中共十七大上，自由贸易区建设就已经被设定为国家战略。2008年，在国务院批复的《天津滨海新区综合配套改革试验总体方案》中便明文提出，东疆保税港区可以在合适的条件下进行“建立自由贸易港区的改革探索”。2011年，国务院批复天津北方国际航运中心核心功能区建设方案，其中进一步提到东疆保税港区探索建设自贸区的目标^①。至此，自贸区建设真正进入中央决策高层的视野中，并成为近些年来中国对外开放建设的新标杆。2013年，国务院批复上海建设自由贸易试验区的建设方案。随后，越来越多的省区市加入自由贸易试验区的实践队伍中。实践证明，自由贸易试验区为当代中国的对外开放提供了新的平台。中共十八大对这一平台表示充分认可，并进一步提出“加快实施自由贸易区战略”。在中国对外开放水平日益提升的背景下，通过这几年自由贸易试验区建设的情况，我们可以预见自由贸易试验区的成功经验将会在越来越多的地方得到复制与推广。

第一节 自由贸易试验区建设的意义、作用和主要任务

自由贸易区是指准许外国商品豁免关税、自由进出的特殊区域，该区域

^①《天津北方国际航运中心核心功能区建设方案获批》，2011年5月25日，<http://www.chinanews.com/cj/2011/05-25/3066166.shtml>。

主要位于国家或地区境内，但处于海关之外。这属于狭义上的定义。从广义上讲，自由贸易区还包括了转口贸易区和自由港。1973年，海关合作理事会（Customs Cooperation Council, CCC）签订的《关于简化和协调海关业务制度的国际公约》（International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures，即《京都公约》）中明确指出，自由贸易区是指“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种类型的税收而言，被认为是在关境之外，并免于实施惯常的海关监管制度”。此外，世界贸易组织对自由贸易区还存在另外的界定——这是缔约方为实现贸易自由化而进行的地区性贸易安排的区域。总而言之，自由贸易区的概念应当具备如下几个方面要素：①从行政设置上讲，属于国家或地区政府的官方行为和官方制度安排；②从地理上讲，属于一国或地区的主权领土范围之内，但处于海关之外，即“境内关外”；③从政策设计上讲，实行货物免关税，并免于惯常的海关监督；④从目标设置上讲，主要用以推动双边或多边投资与贸易的自由化。显然，当代自由贸易区的设立主要是为了适应区域经济一体化和经济全球化的发展，为加强双边或多边之间的社会经济合作提供制度安排上的便利。在西方世界，早在中世纪时期，法国、意大利等地区便已出现自由贸易区的制度雏形。随着全球贸易的不断发展与扩张，欧洲不少国家陆续开设自由港，积极发展对外贸易。“二战”之后，受到20世纪20—30年代经济大萧条的影响，不少国家积极利用自由贸易区的相应变异类型，积极谋求出口加工业的发展。自20世纪80年代后，随着人类社会生产力与技术水平的提高，世界上很多自由贸易区开始向知识密集型和技术密集型方向转变，这成为区域一体化的重要制度形式之一。

在中国，自由贸易区的实践时间并不是很久。早在中共十七大报告中，我国便已经明确将自由贸易区的建设工作提上日程，将自由贸易区的建设工作正式定位为国家战略。随着中国经济正式进入新常态，受2008年全球金融危机余波的影响，我国在进出口贸易方面表现相对乏力。为了推动我国的对外贸易，提升我国的经济发展水平，我国开始与世界上诸多经济发达的国家和地区开展自由贸易协议的谈判工作。为了满足当前我国扩大对外开放层次的需要，自由贸易试验区（Pilot Free Trade Zone）应运而生，并迅速成为当代中国对外开放的主要制度设计。2013年，中共中央与国务院正式批准建立

中国（上海）自由贸易试验区（以下简称“上海自由贸易试验区”），这标志着我国自由贸易试验区建设阶段正式来临。

一、自由贸易试验区建设的意义

自由贸易试验区建设工作在当代中国的对外开放事业中，具有举足轻重的意义。近十几年，国家高层对自由贸易区建设工作相当重视。在中共十七大报告中提出，要“实施自由贸易区战略，加强双边多边经贸合作”^①。在中共十八大报告中则谈到，我国应当“统筹双边、多边、区域次区域开放合作，加快实施自由贸易区战略，推动同周边国家互联互通”。而中共十九大报告中则进一步要求，应当“赋予自由贸易试验区更大改革自主权，探索建设自由贸易港”。从历次大会报告的内容看，自由贸易试验区工作正在不断推进，其具体的战略地位亦在不断提升，自由贸易试验区代表着中国未来几年对外开放的基本工作基调和制度安排框架。

首先，自由贸易试验区建设的意义之一在于适应当代中国扩大对外开放的基本需求，推动中国的改革开放事业不断深化。改革开放40多年来，中国一直主张不断扩大开放，积极融入经济全球化的发展潮流，以推动中国社会生产力的巨大发展。自由贸易区向来是不少国家和地区用以刺激对外经济发展与交流的重要制度设计，对于中国而言同样也不例外。新时期，随着中国经济发展水平的不断提升，我国对外开放的平台同样需要不断地发展与创新，以便更好地与国际高标准贸易投资规则相接轨。2013年，中国提出了“一带一路”倡议，自由贸易试验区的建设与推广显然与“一带一路”的发展相辅相成，成为我国推进“一带一路”建设的重要制度安排。

其次，自由贸易试验区的建设意味着中国经济发展思路的巨大转变。对于经济特区或出口加工区等传统的对外开放平台而言，优惠的税收政策及海关监管政策是其重要优势所在。而自由贸易试验区的建设则不仅仅局限于政策上的优惠，更重要的是对制度变革的探索。特别是中共十九大报告明确要

^①胡锦涛：《在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，2007年10月25日，<http://epc.people.com.cn/GB/104019/104099/6429414.html>。

求赋予自由贸易试验区更大的改革自主权。总而言之，自由贸易试验区建设表明我国旨在通过制度创新而非政策优惠来影响中国未来的发展动向。

最后，自由贸易试验区建设将是我国不断深化政治与经济制度改革的重要试验点与实践窗口。在自由贸易试验区建设的过程中，势必会涉及海关监管、外贸结算、离岸金融、简政放权等诸多方面的改革与创新。对于目前的中国而言，改革开放进入深水区，中国对外开放的程度不断加深，与世界的联系正在不断加深。这意味着中国在未来应当不断提升自身在政治与经济方面的制度安排层次，真正地推动中国特色社会主义道路的拓展。诚如国务院在批复建立上海自由贸易试验区时所强调的，自由贸易试验区建设对加快政府职能转变、积极探索管理模式创新、促进贸易和投资便利化，为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验，具有重要意义^①。自由贸易试验区作为这一系列新制度安排的试验点，将对中国社会未来的演化走向提供重要的革新素材。

二、自由贸易试验区建设的作用

作为对外开放的重要平台，自由贸易试验区的建设工作对于当代中国的社会经济发展具有诸多方面的意义和价值。诚如安永（Ernst & Young Global Limited）的相关分析材料所指出的，实施自由贸易试验区建设战略是我国适应经济全球化趋势的客观要求，也是全面深化改革、构建开放型经济体制的必然选择^②。

首先，建设自由贸易试验区有助于优化我国的营商环境，促进我国进出口贸易的发展，扩大对外贸易的规模。自由贸易试验区的重要政策优势在于免除海关监管的复杂环境，实现货物进出流动的自由化，相关通关手续的便利化减少了货物进出口的交易成本，从而形成一个相对自由化的贸易环境，

^① 《国务院关于印发中国（上海）自由贸易试验区总体方案的通知》，2013年9月27日，<http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw39309/nw39342/nw39345/nw39364/u26aw40130.html>。

^② 安永：《解读中国自由贸易试验区》，<https://www.ey.com/cn/zh/industries/financial-services/ey-insights-on-china-pilot-free-trade-zone>。

促进进出口贸易的发展。当前，受2008年全球金融危机余波的影响，我国经济发展进入新常态，而全球的经济贸易规模增长速度趋缓，在这一背景下，我国的进出口贸易有赖于营商环境优化与生产效率、生产质量的提升，而自由贸易试验区“境内关外”、贸易负面清单等制度设计有助于实现进出口货物畅通无阻，故而自由贸易试验区将成为新时期主导我国对外贸易的重要平台。

其次，自由贸易试验区的建设有助于增强我国的投资吸引力，激励更多的外来直接投资进入我国，拉动我国的经济增长。自由贸易试验区的建设，有助于优化我国的营商环境，增强我国的国际竞争力，培育我国的经济增长新热点。以上海自由贸易试验区为例，通过探索设立投资负面清单，商贸服务、文化服务、航运服务、金融服务等领域将进一步对外开放，从而吸纳更多外来投资资金。此外，对离岸金融的探索与尝试有助于提高自由贸易试验区的金融开放程度，从而以更高标准的金融运行机制吸引更多外来投资的流入。

最后，自由贸易试验区的建设有助于提高我国的生产效率，促进我国社会经济各方面水平的提升。从整体上看，自由贸易试验区涉及投资管理制度的创新、金融制度的创新、政府职能的转变以及法制与监管制度的创新等内容。显然，自由贸易试验区的建设一方面通过吸引外来先进的技术、资金与管理经验等，提升我国的生产要素投入与转换水平；另一方面，自由贸易试验区的改革试验有利于从社会诸多方面进行相应的制度革新，改善我国生产、投资的外部环境，优化我国生产发展的软环境条件，进而激发整个社会的创新发展动力，推动我国生产效率的极大提升。

三、自由贸易试验区建设的主要任务

如前文所言，自由贸易试验区是我国深化改革开放的重要“试验田”，对当代中国的对外开放事业具有不可忽视的意义和作用。故而，其探索与建设工作承担着诸多任务。

国务院批复建设上海自由贸易试验区的文件中提到，上海自由贸易试验区的主要任务包括如下几个方面内容：①加快政府职能的转变；②不断扩大投资领

域的开放程度；③推进贸易发展方式的转变与升级；④深化金融领域的开放与创新；⑤完善法制领域的制度保障。显然，上海自由贸易试验区建设的主要任务涉及贸易、投资、金融、行政服务、法制建设等内容。根据该总体方案的说法，这一主要任务要求与当前我国新时期的国家战略需要密切相关——加快政府职能转变、积极探索管理模式创新、促进贸易和投资便利化，为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验^①。

随后，在2015年4月，由于上海自由贸易试验区的成功实践，中共中央、国务院研究决定部署新一批自由贸易试验区，广东、天津、福建三大自由贸易试验区相继正式挂牌。其中，广东自由贸易试验区建设的主要任务包括如下几个方面内容：①建设国际化、市场化、法制化营商环境；②深入推进粤港澳服务贸易自由化；③强化国际贸易功能集成；④深化金融领域开放创新；⑤增强自贸试验区辐射带动功能^②。天津自由贸易试验区建设的主要任务是：①加快政府职能转变；②扩大投资领域开放；③推动贸易转型升级；④深化金融领域开放创新；⑤推动实施京津冀协同发展战略^③。福建自由贸易试验区建设的主要任务包括：①切实转变政府职能；②推进投资管理制度改革；③推进贸易发展方式转变；④率先推进与台湾地区投资贸易自由；⑤推进金融领域开放创新；⑥培育平潭开放开发新优势^④。从上述三个自由贸易试验区的主要任务要求看，除了需要响应国家相关战略需求之外，还需要服务于当地特殊的战略发展需求。

2017年3月，为了更好地完善对外开放战略布局，辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川和陕西七地正式设立自由贸易试验区，我国自由贸易试验

①《国务院关于印发中国（上海）自由贸易试验区总体方案的通知》，2013年9月27日，<http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw39309/nw39342/nw39345/nw39364/u26aw40130.html>。

②《国务院关于印发中国（广东）自由贸易试验区总体方案的通知》，2015年4月20日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-04/20/content_9623.htm。

③《国务院关于印发中国（天津）自由贸易试验区总体方案的通知》，2015年4月20日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-04/20/content_9625.htm。

④《国务院关于印发中国（福建）自由贸易试验区总体方案的通知》，2015年4月20日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-04/20/content_9633.htm。

区建设进入了“试点探索的新航程”^①。第三批自由贸易试验区的工作任务主要内容与前两批提及的内容相似。

2018年10月，国务院批复成立海南自由贸易试验区，在海南岛全岛试点自由贸易试验区。《中国（海南）自由贸易试验区总体方案》明确了海南自由贸易试验区在加快构建开放型经济新体制、加快服务业创新发展、加快政府职能转变等方面开展改革试点，并加强重大风险防控体系和机制建设。

总而言之，当前自由贸易试验区的建设工作是与我国重要战略布局与区域重要战略发展需要紧密相连的，其内容涉及行政体制改革、金融体制改革、贸易投资体制改革与创新、社会法制服务建设等。自由贸易试验区的相关工作必须紧紧围绕这几项主要任务开展（见表8-1）。

表8-1 各个自由贸易试验区主要任务一览表

| 批次 | 设立时间 | 自由贸易试验区 | 主要任务 | 深化建设的主要任务 |
|-----|---------|---------|--|---|
| 第一批 | 2013年9月 | 上海 | ①加快政府职能的转变 ②不断扩大投资领域的开放程度 ③推进贸易发展方式的转变与升级 ④深化金融领域的开放与创新 ⑤完善法制领域的制度保障 | 深化时间：2017年3月 ①加强改革系统集成，建设开放和创新融为一体的综合改革试验区 ②加强同国际通行规则相衔接，建立开放型经济体系的风险压力测试区 ③进一步转变政府职能，打造提升政府治理能力的先行区 ④创新合作发展模式，成为服务国家“一带一路”建设、推动市场主体“走出去”的桥头堡 ⑤服务全国改革开放大局，形成更多可复制推广的制度创新成果 |

^① 孙韶华：《第三批自贸区挂牌在即，新一轮开放红利将密集释放》，《经济参考报》2017年3月31日。

(续表)

| 批次 | 设立时间 | 自由贸易试验区 | 主要任务 | 深化建设的主要任务 |
|-----|---------|---------|--|--|
| 第二批 | 2015年4月 | 福建 | <ul style="list-style-type: none"> ①切实转变政府职能 ②推进投资管理体制改革 ③推进贸易发展方式转变 ④率先推进与台湾地区投资贸易自由 ⑤推进金融领域开放创新 ⑥培育平潭开放开发新优势 | 深化时间：2018年6月 ①对标国际先进规则，深入推进各领域改革创新 ②持续推进简政放权，进一步提升政府治理水平 ③加强改革系统集成，形成更多可复制、可推广的制度创新成果 ④进一步发挥沿海近台优势，深化两岸经济合作 ⑤加强交流合作，加快建设21世纪海上丝绸之路核心区 |
| | 2015年4月 | 天津 | <ul style="list-style-type: none"> ①加快政府职能转变 ②扩大投资领域开放 ③推动贸易转型升级 ④深化金融领域开放创新 ⑤推动实施京津冀协同发展战略 | 深化时间：2018年6月 ①对标国际先进准则，构筑开放型经济新体制 ②培育发展新动能，增创国际竞争新优势 ③深化协作发展，建设京津冀协同发展示范区 |
| | 2015年4月 | 广东 | <ul style="list-style-type: none"> ①建设国际化、市场化、法制化营商环境 ②深入推进粤港澳服务贸易自由化 ③强化国际贸易功能集成 ④深化金融领域开放创新 ⑤增强自贸试验区辐射带动功能 | 深化时间：2018年6月 ①对标国际先进规则，建设开放型经济新体制先行区 ②争创国际经济合作竞争新优势，打造高水平对外开放门户枢纽 ③开拓协调发展新领域，打造粤港澳大湾区合作示范区 |
| 第三批 | 2017年3月 | 辽宁 | <ul style="list-style-type: none"> ①切实转变政府职能 ②深化投资领域改革 ③推进贸易转型升级 ④深化金融领域开放创新 ⑤加快老工业基地结构调整 ⑥加强东北亚区域开放合作 | — |

(续表)

| 批次 | 设立时间 | 自由贸易试验区 | 主要任务 | 深化建设的主要任务 |
|-----|---------|---------|--|-----------|
| 第三批 | 2017年3月 | 浙江 | ①切实转变政府职能 ②推动油品全产业链投资便利化和贸易自由化 ③拓展新型贸易投资方式 ④推动金融管理领域体制机制创新 ⑤推动通关监管领域体制机制创新 | — |
| | 2017年3月 | 河南 | ①加快政府职能转变 ②扩大投资领域开放 ③推动贸易转型升级 ④深化金融领域开放创新 ⑤增强服务“一带一路”建设的交通物流枢纽功能 | — |
| | 2017年3月 | 湖北 | ①加快政府职能转变 ②深化投资领域改革 ③推动贸易转型升级 ④深化金融领域开放创新 ⑤推动创新驱动发展 ⑥促进中部地区和长江经济带产业转型升级 | — |
| | 2017年3月 | 重庆 | ①建设法治化、国际化、便利化营商环境 ②扩大投资领域开放 ③推动贸易转型升级 ④深化金融领域开放创新 ⑤推进“一带一路”和长江经济带联动发展 ⑥推动长江经济带和成渝城市群协同发展 | — |
| | 2017年3月 | 四川 | ①切实转变政府职能 ②统筹双向投资合作 ③推动贸易便利化 ④深化金融领域改革创新 ⑤实施内陆与沿海、沿边、沿江协同开放战略 ⑥激活创新、创业要素 | — |

(续表)

| 批次 | 设立时间 | 自由贸易试验区 | 主要任务 | 深化建设的主要任务 |
|-----|----------|---------|---|-----------|
| 第三批 | 2017年3月 | 陕西 | ①切实转变政府职能 ②深化投资领域改革 ③推动贸易转型升级 ④深化金融领域开放创新 ⑤扩大与“一带一路”沿线国家经济合作 ⑥创建与“一带一路”沿线国家人文交流新模式 ⑦推动西部大开发战略深入实施 | — |
| 第四批 | 2018年10月 | 海南 | ①加快构建开放型经济新体制 ②加快服务业创新发展 ③加快政府职能转变 ④加强重大风险防控体系和机制建设 | — |

资料来源：整理自国务院下发各自由贸易试验区的方案文件。

第二节 上海自由贸易试验区试点进展与成效

2013年9月，国务院正式批复上海自由贸易试验区总体方案；同年9月29日，中国（上海）自由贸易试验区正式挂牌成立，这标志着我国自由贸易试验区1.0版正式上线。上海作为我国经济最发达的城市之一，充当着我国的经济、金融、贸易、航运和科技创新中心；与此同时，近年来上海港集装箱吞吐量位居全球首位。作为近代中国最早开埠的地区之一，上海一直充当着中国对外开放的排头兵。因此，自由贸易试验区的试点在上海落地，无疑是当前中国高层部署所能选取的最优试点。诚如李克强所言，“中国走到了这一步，就该选择一个新的开放试点。上海完全有条件、有基础试验这件事，要

用开放促进改革”^①。

一、试点进展

2013年9月，中国（上海）自由贸易试验区正式挂牌成立，其地理覆盖范围包括上海外高桥保税区、外高桥保税物流园区、洋山保税港区和上海浦东机场综合保税区等4个海关特殊监管区域，总面积达到28.78平方千米。随着上海自由贸易试验区的不断建设，2015年上海自由贸易试验区进行扩区，目前整个自由贸易试验区包括保税区域、陆家嘴区域、金桥区域、张江区域和世博区域等。官方的相关统计数据显示，截至2017年，自由贸易试验区内累计新注册企业4.9万户，新注册企业活跃度超过80%。其中：外资企业共计8 700多户，占比已由挂牌初期的5%上升至近20%；内资企业数量超过40 000户。此外，区域内累计设立自由贸易账户4.9万个，业务涉及130多个国家和地区、2.7万个境内外企业，实到外资规模达到167亿美元，远高于挂牌之前20余年实到外资规模的总额数^②。由此可见，上海自由贸易试验区成立这几年来，确实对上海地区的对外贸易和吸引外资起到了积极的作用。这几年来，上海自由贸易试验区的探索工作取得显著的成绩。

上海自由贸易试验区开启先行先试的步伐。当务之急便是进行压力测试，为之后的探索与改革奠定合适的基调。在上海自由贸易试验区挂牌的同一天，上海市人民政府对外发布了《中国（上海）自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2013年）》的相关文件。2013年版负面清单共计190条，包括18个行业门类。所谓“负面清单（Negative List）”，即禁止（限制）外商投资的产业与项目名录，而负面清单之外的领域，外商投资项目将由核准制转变为备案制，外商投资企业的合同章程审批转变为备案管理。相比于2014年颁布的负面清单，2013年版负面清单从规模和内容监管上

^①朱国顺、张钰莹：《上海自贸区一周年：从自贸区走向新繁荣》，2014年9月29日，<http://www.chinanews.com/cj/2014/09-29/6643698.shtml>。

^②相关数据转引自中国（上海）自由贸易试验区网站，2017年12月26日，<http://www.china-shftz.gov.cn/NewsDetail.aspx?NID=b5d19316-e279-4026-b5da-851ea94cd9e0&Type=44&navType=1>。

看显然依旧过于严格。不过，相关数据显示，到2014年时，上海自由贸易试验区的外商投资中已有238个项目投资落地，区内新设立的企业多达12 266家^①，负面清单的实施对于激发市场活力和经济发展动力而言显然具有重要作用。鉴于此，2014年上海自由贸易试验区对其负面清单进行了较大规模的“瘦身”，特别管理措施由原来的190条缩减至139条，实质性取消的管理措施有14条，另外适度放宽的管理措施有19条。在压力测试之后，上海自由贸易试验区已经开始逐步进行尝试与革新。显然，“负面清单”成为上海自由贸易试验区改革创新尝试的突出亮点。

正是因为上海自由贸易试验区的成功实践，在其挂牌一周年之际，国务院于2014年9月对外印发了《关于在中国（上海）自由贸易试验区内暂时调整实施有关行政法规和经国务院批准的部门规章规定的准入特别管理措施的决定》，为涉及石油、高铁、盐业等领域的新一轮31条扩大开放措施提供了法制上的坚实保障。显然，此时的开放已经不再是一个简单的“放不放”的问题，而是对已经有一定开放程度的领域进一步深化开放程度的问题。在上海自由贸易试验区建设的问题上，为了适应客观形势的需要，试验区成立一年内，国务院已经调整实施3部法律、20部行政法规、3部国务院文件、6部国务院批准的部门规章的相关内容^②，力度之大可见一斑。在上海自由贸易试验区建设的起步阶段，其工作特色具体包括：①建立负面清单管理制度；②规范工商登记制度，实施注册资本认缴制；③创新“一线放开”的监管模式，允许企业利用舱单备案信息，实现“先入区，再报关”，进而创新国际贸易监管模式；④加快金融制度创新，在风险可控的前提下，在自由贸易试验区内对人民币资本项目可兑换、人民币跨境使用、利率市场化等创造条件先行先试。

2015年1月，国务院在上海自由贸易试验区成功实践的基础上，对外发布文件《国务院关于推广中国（上海）自由贸易试验区可复制改革试点经验

^① 朱国顺、张钰莹：《上海自贸区一周年：从自贸区走向新繁荣》，2014年9月29日，<http://www.chinanews.com/cj/2014/09-29/6643698.shtml>。

^② 《李克强点赞上海自贸区发展一周年，超36项制度可被推广》，2014年9月29日，http://www.gov.cn/xinwen/2014-09/29/content_2758572.htm。

的通知》，积极将上海自由贸易试验区可复制、可推广的经验扩散到全国其他海关部门。其中，可在全国范围内复制推广的改革事项包括投资管理领域、贸易便利化领域、金融领域、服务业开放领域以及事中事后监管措施等内容，而适合在全国其他海关特殊监管区域复制推广的改革事项包括海关监管制度创新和检验检疫制度创新两项内容。诚如习近平总书记2014年5月在上海所嘱咐的，“上海自由贸易试验区是块大试验田，要播下良种，精心耕作，精心管护，期待有好收成，并且把培育良种的经验推广开来”^①。

在已有成功实践经验的基础上，2015年国务院印发《进一步深化中国（上海）自由贸易试验区改革开放方案》，对上海自由贸易试验区原来的区域进行扩展，扩展后的自由贸易试验区覆盖面积达到120.72平方千米，具体包括4个海关特殊监管区域（28.78平方千米）、陆家嘴金融片区（34.26平方千米）、金桥开发片区（20.48平方千米）和张江高科技片区（37.2平方千米）等^②。此时，上海自由贸易试验区的建设目标进一步明确为建设开放度最高的投资贸易便利、货币兑换自由、监管高效便捷、法制环境规范的自由贸易园区，以进一步深化上海自由贸易试验区的建设工作。

到2015年，上海自由贸易试验区内共新设立外商投资企业近4 900家，累计投资金额730多亿美元，新设内资企业超过26 000家，注册资本总额逼近1万亿元人民币。2015年9月，商务部新闻发言人沈丹阳在例行记者会上介绍，上海自由贸易试验区在外商投资和境外投资备案管理制度改革、企业准入“单一窗口”制度的完善、贸易便利化水平的提升、贸易功能的深化、本外币一体化运作的自由账户功能拓展、跨境人民币结算、跨国公司总部外汇资金集中运营、本外币双向资金池等金融创新的深化、面向国际的金融交易平台运行、人才创业环境的优化、自由贸易试验区与自主创新示范区的联动发展等方面，均取得可喜的成效。

2016年，全国除了上海自由贸易试验区之外，天津、福建、广东以及

^① 朱国顺、张钰莹：《上海自贸区一周年：从自贸区走向新繁荣》，2014年9月29日，<http://www.chinanews.com/cj/2014/09-29/6643698.shtml>。

^② 相关数据转引自中央政府门户网站，《图解：国务院关于印发进一步深化中国（上海）自由贸易试验区改革开放方案的通知》，2015年4月20日，http://www.gov.cn/xinwen/2015-04/20/content_2849743.htm。

第三批7个地方自由贸易试验区已经先后获批设立，上海自由贸易试验区已不再是单枪匹马，其引领性效应日益显著。负面清单制度、国际贸易“单一窗口”制度、政府管理模式创新等内容，均成为上海自由贸易试验区良好成绩的体现。这一年年初，上海自由贸易试验区和浦东新区正式进行“证照分离”的改革，对首批纳入的116个行政许可事项，分取消审批、审批改备案等五种方式进行处理。根据上海海关的相关数据，上海自由贸易试验区内海关通关作业无纸化率由8.4%提升至89%；一线实际进、出境平均通关时间较上海关区平均通关时间分别缩短78.5%和31.7%。金融改革开放方面，上海自由贸易试验区先后推出了金改51条和金改40条，自由贸易账户（FT账户）的实践走在全国前列。截至2016年6月底，上海自由贸易试验区内累计开立FT账户5.5万个，办理跨境结算折合人民币6.7万亿元，企业通过FT账户获得本外币投融资折合人民币5 681亿元，累计发生本外币兑换业务折合人民币7 551亿元。此外，在海关制度经验推广方面，“先进区、后报关”“自行运输”“三自一重”等改革经验已经在全国复制推广，上海自由贸易试验区海关推出的“23+8”项制度中有21项在全国海关进行复制推广^①。无论从经济发展效益的层面看，还是从制度创新与推广的层面看，上海自贸试验区不仅为自己的对外开放和经济发展建设积累了宝贵的经验，创造了新的经济增长动力，同时还为全国其他地区的对外开放与经济改革建设提供了诸多可复制、可推广的实践经验。

2017年3月，国务院再一次就全面深化中国（上海）自由贸易试验区改革开放方案进行批复，在充分认可上海自由贸易试验区所取得成就的基础上，进一步提出了新的建设目标与要求，希望上海自由贸易试验区到2020年时能够率先建立同国际投资和贸易通行规则相衔接的制度体系，进而成为一个投资贸易自由、规则开放透明、监管公平高效、营商环境便利的国际高标准自由贸易园区。鉴于此，上海自由贸易试验区新时期的工作任务具体包括如下内容：①加强改革系统集成，建设开放和创新融为一体的综合改革试验区；②加强同国际通行规则相衔接，建立开放型经济体系的风险压力测试区；③进一

^① 上述相关数据转引自中金在线：《上海自贸区今天迎来三周年》，2016年9月29日，<http://news.cnfol.com/guoneicaijing/20160929/23555517.shtml>。

步转变政府职能，打造提升政府治理能力的先行区；④创新合作发展模式，成为服务国家“一带一路”建设、推动市场主体“走出去”的桥头堡；⑤服务全国改革开放大局，形成更多可复制推广的制度创新成果^①。截至2017年9月，上海自由贸易试验区新注册企业4.8万家，月均注册企业数量是自由贸易试验区挂牌前的5倍，外资投资企业达到8 781家。2017年3月，上海自由贸易试验区管委会推出了首届“制度创新十大经典样本企业”的评选活动，以体现自贸试验区内制度创新的典型性与突破性，最终发布了10家“制度创新十大经典样本企业”（见表8-2）和6家“制度创新样本企业”（见表8-3）^②。“制度红利”与“制度创新”已经成为上海自由贸易试验区的重要标签，同时也成为上海自由贸易试验区蒸蒸日上发展的重要动力源泉。2013年之前，上海自由贸易试验区运行的保税区域，90%的企业主要集中于贸易、物流和加工制造三大行业，而到了2017年，商务服务、技术服务和文化服务成为区内快速发展的新三大行业。孙元欣认为，制度创新产生的制度红利推动了新技术、新模式、新业态和新产业的发展，推动了经济转型与可持续发展，而目前的上海自由贸易试验区已经反映出了制度创新所能带来的持久效应^③。

表8-2 2017年上海自由贸易试验区“制度创新十大经典样本企业”

| 序号 (按企业首字母排序) | 企业名称 |
|------------------|--------------------|
| 1 | 普华永道商务技能培训(上海)有限公司 |
| 2 | 上海阿特蒙医院有限公司 |
| 3 | 上海百家合信息技术发展有限公司 |
| 4 | 上海畅联国际物流股份有限公司 |
| 5 | 上海欧莱雅国际贸易有限公司 |

①《国务院关于印发全面深化中国(上海)自由贸易试验区改革开放方案的通知》，2017年3月30日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/31/content_5182392.htm。

②《上海自贸区：4年超过20多年》，2017年9月28日，<http://sh.people.com.cn/n2/2017/0928/c134768-30789318.html>。

③《上海自贸区成立4周年 制度创新激发市场活力》，2017年9月29日，<http://money.163.com/17/0929/20/CVHF6B5A00254TI5.html>。

(续表)

| 序号 (按企业首字母排序) | 企业名称 |
|------------------|---------------------|
| 6 | 上海元初供应链管理有限公司 |
| 7 | 上海自贸区国际文化投资发展有限公司 |
| 8 | 索尼物流贸易(中国)有限公司 |
| 9 | 通用电气(中国)有限公司 |
| 10 | 中国银行股份有限公司上海自贸试验区分行 |

表8-3 2017年上海自由贸易试验区“制度创新样本企业”

| 序号 (按企业首字母排序) | 企业名称 |
|------------------|-------------------|
| 1 | 安靠封装测试(上海)有限公司 |
| 2 | 花旗银行(中国)有限公司上海分行 |
| 3 | 华领医药技术(上海)有限公司 |
| 4 | 美安康质量检测技术(上海)有限公司 |
| 5 | 上海保险交易所股份有限公司 |
| 6 | 申能集团财务有限公司 |

2018年,是上海自由贸易试验区正式挂牌的第五个年头。5年来,上海自由贸易试验区开辟了无数次先例,推动了无数次大小型的制度创新。以负面清单制度为例,2018年6月国家发改委、商务部对外发布的《外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2018年版)》正是在上海自由贸易试验区推出的2013年版负面清单基础上不断推陈出新的,从之前的190条特殊管理措施缩减到2018年版的45条,政府对市场投资活动的干涉程度正在逐步去行政化和合理化。截至2018年,上海自由贸易试验区内共有将近95%的外商投资项目是通过备案方式实现落地的。5年来,上海自由贸易试验区累计新设立企业超过5.5万户,其中将近20%的企业属于外资企业。上海自由贸易试验区创造了全上海市25%的GDP和近40%的贸易总额。在充分享受制度创新所带来的制度红利的同时,上海自由贸易试验区正积极结合国家重要的战略部署,

扩大“一带一路”辐射效应，力推高端文化产业的发展。世博园区积极推动演艺、会展、电竞等具有世博特色的高端文化产业的发展；金桥则秉承“改革开放再出发，转型升级再创新”的理念，积极培育先进制造业，争取实现转型跨越发展。5年来，作为中国深化改革开放的制度“试验田”，上海自由贸易试验区已经形成了一批基础性制度和核心制度创新，100多项制度创新成果已先后在全国范围内复制与推广。制度创新的红利效应正在不断扩散，并对全国的改革开放进程形成强大的辐射带动作用。中共十九大报告中提到要赋予自贸试验区更大改革自主权，探索建设自由贸易港，这将成为下一个5年上海自由贸易试验区继续前进和努力的方向。

二、评价

上海自由贸易试验区成立5年来，改革成绩斐然，极大地带动了整个上海乃至长三角区域对外经济的发展。2017年，国务院批复上海自由贸易试验区全面深化改革时指出，“中国（上海）自由贸易试验区是党中央、国务院在新形势下全面深化改革和扩大开放的战略举措”，这几年来“取得重大进展，总体达到预期目标”^①。从目前的实践效果看，上海自由贸易试验区整体上确实取得喜人的成就，不仅在经济上带动上海乃至周边区域的经济增长，同时还在全国范围内形成了制度创新的正外部性，极大地推动着我国改革开放的进一步深化。

面对上海自由贸易试验区所取得的成就，国内不少专家学者表达了对自贸试验区的肯定。肖本华指出，“上海自贸区建立5年来，不仅为全国提供了100多项可复制、可推广的经验，更重要的是实现了一种改革开放理念的引领，这集中体现为通过放管服改革，营造法治化、便利化、国际化的营商环境，为我国经济发展从要素驱动向创新驱动创造了有利条件”^②。陆方

^① 《国务院关于印发全面深化中国（上海）自由贸易试验区改革开放方案的通知》，2017年4月1日，<http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw39309/nw39342/nw39345/nw39364/u26aw51845.html>。

^② 《上海自贸区5年成绩单：“单一窗口”对接世界》，2018年9月19日，<http://money.163.com/18/0919/02/DS1JKF22002580S6.html>。

舟接受采访时指出，上海自由贸易试验区“大胆试、大胆闯、自主改，坚持‘做国家的试验田，不做地方的自留地；做苗圃，不做盆景’，探索了新形势下推动全面深化改革和扩大开放的新路径，为全国自贸试验区建设提供了可借鉴的经验和模式”^①。孙元欣评论道：制度创新产生的制度红利，推动了新技术、新模式、新业态和新产业的发展，推动了经济转型和可持续发展，目前的上海自由贸易试验区已经反映出制度创新所带来的持久效应^②。《每日经济新闻》记者曾以百度指数作为数据参考来源，以上海自贸区为搜索关键词进行搜索统计，统计结果显示，企业与制度创新、教材与经验复制、开放与金融改革、创新与新兴业态等成为社会各界广泛关注的与上海自由贸易试验区有关的热点议题。

然而，放眼未来，上海自由贸易试验区还有很多路要走。中共十九大报告提出，要赋予自由贸易试验区更大改革自主权，探索建设自由贸易港。对于当前上海自由贸易试验区的建设情况，市场监管、投融资管理、金融市场化、政府职能的真正转型升级等内容依旧存有诸多亟待解决和处理的问题。未来几年，上海自由贸易试验区将对3.0版建设方案中提升政府治理能力、优化营商环境、加大改革创新力度等方面进行新一轮的制度改革与创新工作。陆方舟指出，下一阶段上海自由贸易试验区将着力推进“三区一堡”建设工作，努力将上海自由贸易试验区打造为综合改革试验区、风险压力测试区、政府职能转型先行区和“走出去”战略的桥头堡。赵晓雷指出，上海自由贸易试验区进入3.0版之后，金融改革可与“一带一路”建设及亚投行的融资需求相结合，寻求改革突破口^③。严弘在接受《证券日报》采访时谈到，未来五年上海自贸试验区将会配合建立上海国际金融中心战略，加大金融领域的制度创新，在风险可控的背景下，逐步推进和实现利率市场化和人民币国际

^① 《新时代上海自贸试验区的新使命、新作为》，2018年9月11日，http://www.ccdi.gov.cn/xbl/wkt/201809/t20180906_179253.html。

^② 《上海自贸区这四年来为中国带来了什么，宋清辉等专家点评》，2017年10月9日，<http://business.sohu.com/20171009/n516651343.shtml>。

^③ 《上海自贸区这四年来为中国带来了什么，宋清辉等专家点评》，2017年10月9日，<http://business.sohu.com/20171009/n516651343.shtml>。

化的重要目标^①。服务我国深化改革和扩大开放的重要战略部署、刺激我国经济的持续快速健康发展、加快融入国际市场、深化金融领域体制改革等将是上海自由贸易试验区未来几年探索过程中仍需肩负的重大使命。

第三节 第二批自由贸易试验区的进展与评价

假如说2013年9月上海自由贸易试验区正式挂牌成立标志着中国自贸试验区1.0时代的开启的话,那么2015年4月国务院正式批准天津、福建和广东设立自由贸易试验区,便可以视为中国自贸试验区2.0时代的到来。至此,我国的自由贸易试验区建设工作再也不是上海独自发起扛起,而是“连点成线”,推动着我国改革开放、创新发展的新格局。

一、第二批自由贸易试验区的进展

2015年4月,国务院批准并对外印发了《中国(广东)自由贸易试验区总体方案》《中国(福建)自由贸易试验区总体方案》《中国(天津)自由贸易试验区总体方案》等文件,标志着广东、福建、天津三地正式获批建设自由贸易试验区,打破了上海自由贸易试验区独苗的情形。中国对外开放呈现出新格局。以上三地设立自由贸易试验区,除了全国层面上积极推广上海实践经验、推进我国对外开放与改革事业之外,还分别具有各自不同的战略要求与目标定位。广东自由贸易试验区的建设是要加快内地与香港、澳门地区的深度合作,积极推进粤港澳合作进程;福建自由贸易试验区的建设则是基于深化海峡两岸经济合作的考虑;天津自由贸易试验区的建设与京津冀一体化协同发展战略密切相关,希望借此推动京津冀一体化的发展进程。按照总体方案的相关要求,几大自由贸易试验区的建设任务应当紧紧围绕加快政府职能转变、积极探索管理模式创新、促进贸易和投资便利化等内容展开。

^① 《上海自贸区5年成绩单：“单一窗口”对接世界》，2018年9月19日，<http://money.163.com/18/0919/02/DS1JKF22002580S6.html>。

在《中国（广东）自由贸易试验区总体方案》中，广东自由贸易试验区的战略定位是“依托港澳、服务内地、面向世界，将自贸试验区建设成为粤港澳深度合作示范区、21世纪海上丝绸之路重要枢纽和全国新一轮改革开放先行地”。具体的实施范围包括如下三大片区：①广州南沙新区片区，面积共计60平方千米（包括广州南沙保税港区7.06平方千米）；②深圳前海蛇口片区，面积共计28.2平方千米（包括深圳前海湾保税港区3.71平方千米）；③珠海横琴新区片区，面积共计28平方千米。在主要功能分工上：广州南沙新区主要集中发展航运物流、特色金融、国际商贸、高端制造等产业；深圳前海蛇口则聚焦于现代物流、科技服务、信息服务、金融等战略性新兴产业；珠海横琴新区则重点发展文化科教、高新技术、商务金融服务、旅游休闲健康等产业。由于功能分工的不同，三大片区的主要探索与革新重点亦存在差异。广州南沙新区和深圳前海蛇口的非海关特殊监管区域，重点探索体制机制创新，发展高端制造业和现代服务业；海关特殊监管区域则重点发展保税服务与国际贸易等，并集中精力探索货物贸易便利化的制度创新。珠海横琴新区则探索现代服务业发展、货物贸易便利化等方面的制度创新。总体而言，广东自由贸易试验区的探索重点在于货物贸易便利化与粤港澳区域合作发展模式等内容。

相比之下，福建自由贸易试验区主要对接两岸经济合作与海上丝绸之路的发展。《中国（福建）自由贸易试验区总体方案》中，明确规定了福建自由贸易试验区的实施范围，主要包括三大片区：①平潭片区，面积共计43平方千米；②厦门片区，面积共计43.78平方千米，具体涵盖了象屿保税区、象屿保税物流园区、厦门海沧保税港区等；③福州片区，面积共计31.26平方千米，具体包括了福州保税港区、福州保税区和福州出口加工区等。从功能分工上看：平潭片区主要聚焦于两岸共同家园和国际旅游岛建设工作；厦门片区则力推实现两岸新兴产业和现代服务业合作示范区、东南国际航运中心、两岸贸易中心和两岸区域性金融服务中心等；福州片区则重点发展先进制造业，努力打造两岸服务贸易与金融创新合作示范区、21世纪海上丝绸之路沿线国家和地区交流与合作的重要平台。从海关特殊监管区内、区外的视角看：区内的探索重点在于贸易便利化，主要开展保税物流、保税加工和国际贸易等工作；区外则重点探索投资体制改革问题，积极尝试金融制度的创新

实践。与广东自由贸易试验区类似，福建自由贸易试验区探索重点在于货物贸易、投资便利化及两岸经济合作与对话等议题。

天津自由贸易试验区的战略定位则在于成为“京津冀协同发展高水平对外开放平台、全国改革开放先行区和制度创新试验田、面向世界的高水平自由贸易园区”。根据《中国（天津）自由贸易试验区总体方案》的相关说法，天津自由贸易试验区实施范围共计119.9平方千米，具体包括三大片区：①天津港片区，面积共计30平方千米（包括东疆保税港区10平方千米）；②天津机场片区，面积共计43.1平方千米（包括滨海新区综合保税区1.96平方千米和天津港保税区空港部分1平方千米）；③滨海新区中心商务片区，面积共计46.8平方千米（包含天津港保税区海港部分和保税物流园区4平方千米）。在功能分工上：天津港片区重点发展航运物流、融资租赁、国际贸易等现代服务业；天津机场片区则重点发展新一代信息技术、航空航天、装备制造等高端制造业，以及与航空物流、研发设计相关的生产性服务业；滨海新区则重点发展现代金融服务业，努力探索金融创新。从海关监管方式差异的角度看：海关特殊监管区域重点探索贸易便利化；非海关特殊监管区域则重点探索投资制度改革问题，寻求金融制度的创新。相比之下，天津自由贸易试验区的区域性发展目标相对较淡。

自由贸易试验区挂牌之后，广东、福建、天津三地在借鉴上海自由贸易试验区实践经验的基础上，不断加快相关制度方面的创新实践。在自由贸易试验区挂牌一周年之时，区内的投资便利化、贸易便利化以及跨境金融等均取得长足发展。

到2015年底，广东自由贸易试验区内生产总值规模超过2 000亿元，固定资产投资规模超过1 000亿元，全年新设立企业超过5.6万家，吸引合同外资金额折合人民币1 566亿元，有12家企业总部或区域、海外总部入驻自由贸易试验区。此外，制度创新方面，形成首批60项制度创新经验，珠海横琴自贸试验区探索的“政府智能化监管服务新模式”还成为全国范围内的最佳实践案例之一^①。显然，广东自由贸易试验区起步第一年便取得了不俗的成绩。

① 本部分相关数据转引自搜狐新闻，《中国（广东）自由贸易试验区挂牌一周年取得重要阶段性成果》，2016年4月21日，http://www.sohu.com/a/70754824_401400。

福建省在获批建设自由贸易试验区之后，亦积极推动相关工作的开展。2015年4月20日，福建省政府对外公布了《中国（福建）自由贸易试验区管理办法》《中国（福建）自由贸易试验区相对集中行政复议权实施办法》《中国（福建）自由贸易试验区管理委员会规范性文件法律审查规则》等，为自由贸易试验区的日常工作开展确定了相应的法律法规依据。同年5月，福建自由贸易试验区率先实施“一照一码”登记制度试点工作。同年6月，海关总署将福建自由贸易试验区“简化CEPA及ECFA项下货物进口原产地证书提交需求”及“放宽ECFA项下海运集装箱货物直接运输判定标准”两项措施在上海、广东、天津等其他自由贸易试验区进行经验复制与推广。同年7月，福建省自贸办、省金融办在上海举办了“中国（福建）自由贸易试验区投资推介会”。同年8月，福建省政府对外印发了《中国（福建）自由贸易试验区产业发展规划（2015—2019年）》，提出福建自由贸易试验区将重点发展高端制造、现代物流、航运服务、国际商贸、金融服务、旅游服务、新兴服务等七大产业集群。同年11月，福建省自贸办印发《关于支持福建自贸试验区跨境电商、保税展示交易、转口贸易、商业保理等重点业态发展的若干措施》，通过提出相关的支持业态发展措施吸引更多的企业进入自贸试验区投资。同年12月，《关于发布中国（福建）自由贸易试验区台湾居民个体工商户营业范围的公告》对外印发，台湾居民被允许在福建自由贸易试验区内注册登记个体工商户，而无须进行外资备案，允许经营范围涉及129个行业。此外，在进出口贸易与金融改革实践方面，福建自由贸易试验区亦出台诸多相应措施进行鼓励与规范。根据海关方面的相关统计数据，从自由贸易试验区挂牌到2016年6月30日，自由贸易试验区内新增海关注册企业共计3596家。此外，2016年上半年，福建自由贸易试验区企业实现进出口总额折合人民币707.1亿元，同比增长3.5%，高于福建省同期整体水平2.1个百分点^①。显然，自由贸易试验区已经开始成为福建外贸增长的新引擎。

天津自由贸易试验区的发展亦不断推进。挂牌一周年时，天津自由贸易试验区175项制度创新举措中有128项已经落地实施，“一颗印章管审

^① 相关数据转引自网易财经：《“自贸”拉动福建外贸增长，对台“海丝”合作更活跃》，2016年8月2日，<http://money.163.com/16/0802/14/BTFJUMOF00254TI5.html>。

批”“一份清单管边界”“一个平台管信用”等“十个一”的政府职能改革得到大力推进与实施。截至2015年底，天津自由贸易试验区内新增市场主体超过1.4万个，注册资本将近4 000亿元人民币。其中，2015年新增外资企业657家，95%均是通过备案方式实现投资的。2016年1—3月，天津自由贸易试验区新增外资企业196家，注册资本536.3亿元^①。从制度创新的角度看，天津自由贸易试验区在京津冀地区设立10个“无水港”，实施京津冀海关区域通关一体化；此外还实现了京津冀跨区域检验检疫“通报、通检、通放”和“进口直通、出口直放”一体化改革。在外贸投资方面，天津自由贸易试验区推行准入前国民待遇加负面清单的外商投资管理模式。此外，自天津自由贸易试验区挂牌后，随着制度与技术方面的创新，现在航空周转件清关已经从过去的3~5天缩减至半小时。对天津自由贸易试验区而言，制度创新同样产生了强大的制度红利，逐步成为天津自由贸易试验区经济发展的重要动力。

在第二批自由贸易试验区收获颇丰的背景下，中央高层决定进一步深化广东、天津、福建三个自由贸易试验区改革开放的进程。2018年5月24日，国务院发布了《进一步深化中国（广东）自由贸易试验区改革开放方案》《进一步深化中国（天津）自由贸易试验区改革开放方案》《进一步深化中国（福建）自由贸易试验区改革开放方案》。对广东自由贸易试验区而言，接下来的工作重点包括：①对标国际先进规则，建设开放型经济新体制先行区；②争创国际经济合作竞争新优势，打造高水平对外开放门户枢纽；③开拓协调发展新领域，打造粤港澳大湾区合作示范区。显然，未来一段时间内广东自由贸易试验区将聚焦于与国际航运枢纽、国际贸易中心和金融业对外开放试验示范窗口相适应的制度体系建设。对天津自由贸易试验区而言，接下来的工作重点具体包括：①对标国际先进规则，构筑开放型经济新体制；②培育发展新动能，增创国际竞争新优势；③深化协作发展，建设京津冀协同发展示范区。总之，未来几年天津自由贸易试验区的建设目

^① 相关数据转引自中华人民共和国商务部，《天津自贸试验区一周年发展纪实：破题“国家使命”推动协同发展》，2016年5月3日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/difang/201605/20160501310068.shtml>。

标在于率先建立同国际投资和贸易通行规则相衔接的制度体系，形成法治化、国际化、便利化的营商环境，构筑开放型经济新体制。对于福建自由贸易试验区而言，未来几年的工作重点将包括如下几个方面的内容：①对标国际先进规则，深入推进各领域改革创新；②持续推进简政放权，进一步提升政府治理水平；③加强改革系统集成，形成更多可复制可推广的制度创新成果；④进一步发挥沿海近台优势，深化两岸经济合作；⑤加强交流合作，加快建设21世纪海上丝绸之路核心区。开放与创新依旧是未来福建自由贸易试验区的前进方向和动力。

二、评价

诚如蒋光建所言，“改革，既要改制度，又要改思想。政府能不能真正对自己下刀，放得下权，弯得下腰，托得住底，是决定自贸试验区改革成败的关键”^①。自由贸易试验区建设工作的重要内容主要集中于两大方面——开放与创新。对于当前中国社会经济发展而言，开放与创新意味着中国未来经济发展的动力源泉。故而，自由贸易试验区建设工作将是中国改革开放深化的前线。更值得注意的是，对于上海自由贸易试验区而言，其对外的战略目标相当明确，而广东、天津、福建三个自由贸易试验区的建设战略目标却有一个新的共同点——很大程度上还承担着偏内向型的战略目标。广东自由贸易试验区需要对接粤港澳大湾区的合作；天津自由贸易试验区需要对接京津冀一体化、协同发展的区域性战略任务；福建自由贸易试验区需要对接海峡两岸的经济合作模式探索工作。从某种程度上讲，自由贸易试验区是一个对外开放型的战略，这显然与上述几个偏内向型的区域发展战略有所冲突。故而，广东、天津、福建三个自由贸易试验区不仅仅要是对外开放制度创新的先行者，同时还担负着中国内部区域发展战略的探索重任，需要以新的思路 and 方式开展新的探索与实践。正因如此，对于自由贸易试验区的评价，不仅仅要从试点扩散的角度看，更要从内在战略任务的转变看。以此观之，

^① 《天津自贸试验区一周年发展纪实：破题“国家使命”推动协同发展》，2016年5月3日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/difang/201605/20160501310068.shtml>。

广东、天津、福建三个自由贸易试验区已然是我国自由贸易试验区的2.0版，而非原来自由贸易试验区1.0版的简单扩充。

自由贸易试验区所取得的成就显著，但同时我们应当注意到自由贸易试验区建设过程中依旧存在的问题。在当前的社会经济发展背景下，尽管各地建设自由贸易试验区的意愿很强烈，推进政策创新与政策落实的热情高涨，不过国家部委基于审慎性的考虑，对相关配套政策放开的态度依旧相对谨慎。此外，在诸多工作的目标设置与相关操作说明中，依旧存有不少的漏洞和模糊之处，亟待决策层进一步明晰相应的操作细则，方可能使诸多制度创新进一步发挥其应有的制度红利效应。

第四节 第三批自由贸易试验区的进展与评价

1935年，日本知名学者赤松要（Kaname Akamatsu）提出了著名的雁阵理论（the Flying-geese Model，亦称雁阵形态理论），以大雁的V字形来比拟产业结构的变迁理论。从仿生学的角度看，大雁结群飞行、始终保持V字形的重要原因在于能充分发挥团队的规模效应，即对大雁而言，集体飞行所产生的气流作用要比“单飞”的效率提高70%。显然，我国的自由贸易试验区建设策略，从自贸试验区1.0版到2017年自贸试验区3.0版的演化过程，是“雁阵”不断成型并迅速发挥规模效应的过程。

一、第三批自由贸易试验区的进展

2017年3月31日，国务院正式对外发布了7个新设自由贸易试验区总体方案，辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川、陕西等7个省市正式进入我国第三批自由贸易试验区的行列。其中，除了浙江属于东部地区之外，其他6个省市属于东北和中西部地区。自由贸易试验区的建设布局已经不仅仅局限于东部沿海地区，而是向内陆地区逐渐扩散开来。事实上，在确定第三批自由贸易试验区名单之前，全国共有21个省区市向中央提出申请，其中至少有16个省区市明确将自由贸易试验区建设申报列入2016年的工作计划中。至于

最终名单的确定，商务部副部长王受文在国新办新闻发布会上解释称，主要基于以下三个方面的考虑：①自由贸易试验区是要向全国复制推广经验的，如果有中西部和东北地区的省区市，就能形成一些经验；②为了更好地服务我国的战略布局，选择中西部和东北地区，主要考虑的还是服务西部大开发、东北兴起、中部崛起、东部率先和京津冀协同发展、长江经济带发展等重大战略以及“一带一路”倡议；③基于差异化的考虑，在试点内容上进行立体化探索。

从自由贸易试验区2.0版的视角看，第三批自由贸易试验区对接区域战略发展部署的色彩更为浓厚。其中，辽宁助力东北振兴与工业转型，浙江聚焦于海洋战略与大宗商品贸易，河南侧重于打造交通物流枢纽，湖北主打创新和产业高地，重庆奋力建设西部开放门户城市，四川聚焦于西部国际开放通道枢纽，陕西则定位于引领丝绸之路经济带。显然，经过2017年自由贸易试验区建设名单的拓展，我国的自由贸易试验区建设“雁阵”已经初具规模。

根据国务院对外发布的建设总体方案，七大自由贸易试验区的战略目标与工作内容各有侧重。

对于辽宁而言，主要工作内容包括：①切实转变政府职能；②深化投资领域改革；③推进贸易转型升级；④深化金融领域开放创新；⑤加快老工业基地结构调整；⑥加强东北亚区域开放合作。提升东北老工业基地发展整体竞争力和建设对外开放水平的新引擎是辽宁自由贸易试验区建设的战略定位。

对于浙江而言，自由贸易试验区建设的重点任务在于：①切实转变政府职能；②推动油品全产业链投资便利化和贸易自由化；③拓展新型贸易投资方式；④推动金融管理领域体制机制创新；⑤推动通关监管领域体制机制创新。由于浙江经济发展条件相对优越，其重要目标在于将自由贸易试验区建设成东部地区重要的海上开放门户示范区、国际大宗商品贸易自由化先导区和具有国际影响力的资源配置基地。

对于河南而言，主要工作任务包括：①加快政府职能转变；②扩大投资领域开放；③推动贸易转型升级；④深化金融领域开放创新；⑤增强服务“一带一路”建设的交通物流枢纽功能。基于河南优越的交通地理位置，其关键之处在于建设贯通南北、连接东西的现代立体交通体系和现代物流体系。

对于湖北而言，主要工作内容有：①加快政府职能转变；②深化投资领域

改革；③推动贸易转型升级；④深化金融领域开放创新；⑤推动创新驱动发展；⑥促进中部地区和长江经济带产业转型升级。显然，湖北自由贸易试验区的定位在于成为中部有序承接产业转移示范区、战略性新兴产业和高技术产业集聚区、全面改革开放试验田和内陆对外开放新高地。

对于重庆而言，建设自由贸易试验区的关键工作包括：①建设法治化、国际化、便利化营商环境；②扩大投资领域开放；③推动贸易转型升级；④深化金融领域开放创新；⑤推进“一带一路”和长江经济带联动发展；⑥推动长江经济带和成渝城市群协同发展。从战略定位的角度看，重庆旨在将自由贸易试验区建设成为“一带一路”和长江经济带互联互通重要枢纽、西部大开发战略重要支点。

对于四川而言，主要工作内容包括：①切实转变政府职能；②统筹双向投资合作；③推动贸易便利化；④深化金融领域改革创新；⑤实施内陆与沿海、沿边、沿江协同开放战略；⑥激活创新、创业要素。四川自由贸易试验区建设的目标定位于将自贸试验区建设成为西部门户城市开发开放引领区、内陆开放战略支撑带先导区、国际开放通道枢纽区、内陆开放型经济新高地和内陆与沿海、沿边、沿江协同开放示范区。

对于陕西而言，具体的工作重点包括：①切实转变政府职能；②深化投资领域改革；③推动贸易转型升级；④深化金融领域开放创新；⑤扩大与“一带一路”沿线国家经济合作；⑥创建与“一带一路”沿线国家人文交流新模式；⑦推动西部大开发战略深入实施。由于陕西与“一带一路”倡议密切相关，故而陕西自由贸易试验区的建设目标在于，努力将自贸试验区建设成为全面改革开放试验田、内陆型改革开放新高地、“一带一路”经济合作和人文交流重要支点。

从这七大自由贸易试验区的工作内容与具体战略任务的角度看，第三批自由贸易试验区的主要共同特征是：以制度创新为核心，以可复制、可推广为基本要求，积极开展相关的制度创新与制度移植复制推广工作，共同形成新时期我国更高层次改革开放的整体制度红利规模效应。

自挂牌到2018年，第三批自由贸易试验区建设同样取得喜人的进展。四川、重庆和陕西共同承担“向西开放”的任务。位于四川自由贸易试验区内的双流空港推出了“区内流转货物快速通关”等多项改革创新措施；成都

国际铁路港则推出了多式联运、“一单”到底，实现了货物“门到门”运输“一次委托、一口报价、一单到底、一票结算”。这种极具创新特色的“成都提单体系”，是四川自由贸易试验区制度创新的重要表现。此外，川南临港片区与泸州港积极合作，寻求共同发展，在航运物流、港口贸易等辐射带动区域发展，承接沿海沿江产业转移。重庆自由贸易试验区则在内陆地区率先试点取消内销征税联系单，实施归类尊重先例制度，实现“7×24小时”通关保障措施全覆盖。国际贸易“单一窗口”的建设也取得了初步成效，全市通过“单一窗口”报关报检率超40%；而“自主备案、自行确定核销周期、自主核报、自主补税、简化业务核准手续”监管模式，则使货物进出区效率提升20%，办理时间减少70%。陕西自由贸易试验区的成果亮点则在于创新试行艺术品区外保税展示业务，提高了展品拍卖的通关效率，缩短了运输时间，降低了企业成本^①。浙江自由贸易试验区同样创新动作连连，比如在聚焦油品全产业链方面，启动国际油品交易中心建设，加快推进国际海事服务基地建设，全面推进国际石化基地建设，全力助推国际油品储运基地建设等。此外，浙江自由贸易试验区酝酿探索大宗商品跨境交易账户和大幅降低油品行业外资准入门槛。河南自由贸易试验区探索跨境双向人民币资金池，而原产地证书“信用签证”监管服务新模式、国际物流运输贸易一体化、多式联运“一票制”、政务服务“一次办妥”、“四个五”行政审批服务新模式、“三双三联”事中事后综合监管、采信第三方认证结果实现食品出口生产企业备案模式创新等19个试点经验基本成熟，已形成案例报送国务院。制度创新正在逐步形成一种联动与规模效应，并对区域乃至全国的经济发展与转型形成强大的助推力。

二、评价

随着第三批自由贸易试验区正式挂牌成立，我国的自由贸易试验区建设格局形成了“1+3+7”的局面。当前，国际形势相当微妙，中美贸易摩擦势

^① 相关数据转引自新浪新闻，《1年记第三批自贸试验区周年考》，2018年4月2日，<http://news.sina.com.cn/o/2018-04-02/doc-ifysviwc7774856.shtml>。

必影响国际贸易投资整体规模的发展。外向型经济发展的环境已然发生了变化，在既有国际市场空间相对有限的情况下，各地建设自由贸易试验区时，自然需要更多地结合本地的优势和实际条件，做到主动布局，谋求内化式制度创新的新红利。自由贸易试验区作为一个高层次的对外开放平台，自然将为我国带来新一轮的对外开放红利。特别是在“1+3+7”这一“雁阵”初现雏形的情况下，制度红利的规模效应势必对当前我国的社会经济发展带来积极的作用。

诚然，第三批自由贸易试验区承袭前两次自由贸易试验区的建设经验，复制与推广成为这一批自由贸易试验区工作推进的重要基调，但这并不意味着自由贸易试验区建设工作形成了一个经验复制的闭环。恰如第三批自由贸易试验区挂牌之时，上海自由贸易试验区深化改革开放方案出台，标志着上海自由贸易试验区建设进入自贸试验区3.0时代，而第三批自由贸易试验区建设同样也是我国自由贸易试验区建设格局的3.0版。不同于上海对接对外开放与全国实践经验的探索与创新，亦不同于第二批自由贸易试验区对接各地重要发展战略目标，第三批自由贸易试验区的独特之处在于打破了传统对“自由贸易区”的观念认识，即局限于沿海的经济发达地区。从第三批自由贸易试验区的地理布局可以看到，除了带有前两批自由贸易试验区的特征之外，地理布局与建设观念的转变是其新的特征。从宏观层面看，随着第三批自由贸易试验区的出炉，我国的自贸试验区建设横贯东西南北、联动各大区域，新一轮全面深化改革和扩大开放拉开了向全国纵深推进的大幕。

当然，这种新特征亦成为当前我们开展先进创新经验复制推广工作所应当重视的重要内容。恰如白明所指出的，新老自贸试验区之间既要有接力关系，注重已有经验的传承，也要有错位关系，结合各自特点进行创新发展。同时，还应加强全国11个自贸试验区的交流互动和统筹发展^①。此外，更需要注意的是，由于新增的7个自由贸易试验区地理分布较为分散，各个地方的经济发展情况和面临的发展困境各不相同，故而在经验复制与推广过程中，相对欠发达的地区试点自贸试验区应该会遇到不少困惑，而发达地区的

^① 《第三批自贸区挂牌，“1+3+7”自贸区全新格局开启》，2017年4月11日，<http://www.chinanews.com/cj/2017/04-11/8195832.shtml>。

自贸试验区建设经验也不一定能够适应相对欠发达地区的实际发展形势。故而，从另一角度看，积极开拓东北和中西部的自由贸易试验区建设，有助于我国当前自由贸易试验区建设经验的多样化，以便更好地为我国其他地区的开放工作提供更合适的经验借鉴。

第五节 未来自由贸易试验区的复制与推广

2017年第三批自由贸易试验区的出台显然并不是当代中国自由贸易试验区建设浪潮的终结。在“1+3+7”的时代仅仅一年后，2018年4月，中共中央、国务院进一步推出支持海南建设自由贸易试验区乃至自由贸易港的指导意义。2018年10月16日，国务院批复同意海南设立自由贸易试验区。我国的自由贸易试验区建设形成了“1+3+7+1”的新格局。这一切源于2017年10月中共十九大的召开。中共十九大报告中明确提出，要赋予自由贸易试验区更大改革自主权，探索建设自由贸易港。一时间，自由贸易港作为一个新的概念，成为当前中国对外开放工作的又一个明确的新方向。

一、海南自由贸易试验区

2018年4月13日，习近平总书记在庆祝海南建省办经济特区30周年大会上正式宣布，党中央决定支持海南全岛建设自由贸易试验区^①。海南地处中国最南端，于1988年从广东省划出，独立成省，同时海南经济特区正式成立。这是我国最大的，也是唯一的省级经济特区。省内包括了我国地理位置最南、总面积最大、陆地面积最小且人口最少的地级区划——三沙市。建省30多年来，海南一直充当着中国改革开放的试验田和排头兵。相关数据显示，2017年海南地区生产总值规模达到4 462.54亿元人民币，人均GDP达到48 430元，而第三产业增加值占GDP比重高达55.7%，三产增加值比重分别为

^①习近平：《在庆祝海南建省办经济特区30周年大会上的讲话》，人民出版社，2018。

22.0 : 22.3 : 55.7, 显然第三产业对海南经济发展具有重要作用。自海南被确定为自由贸易试验区后,海南已成为我国第12个自由贸易试验区,同时也是我国最大的自由贸易试验区。

无论是2018年4月11日中共中央、国务院出台的《关于支持海南全面深化改革开放的指导意见》,还是2018年10月16日国务院发布的《中国(海南)自由贸易试验区总体方案》都提到,海南自由贸易试验区的战略定位将瞄准全面深化改革开放试验区、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。相较于之前11个自由贸易试验区,海南自由贸易试验区的特色之一在于“国家生态文明试验区”和“国际旅游消费中心”。显然,这是国家因地制宜,充分结合海南实际情况而确定的方针。更为重要的是,海南自由贸易试验区的设立意味着国家层面意识到经济绿色持续增长的重要性,同时也关注到了旅游消费领域对外开放的重要价值。这是一个新的自由贸易试验区设立思路。对于未来一段时间内海南自由贸易试验区的主要任务,具体包括如下几个方面内容:①加快构建开放型经济新体制;②加快服务业创新发展;③加快政府职能转变;④加强重大风险防控体系和机制建设。

总体而言,海南尽管地处南海,又是我国五大经济特区之一,但其经济发展状况相较于东南沿海的广东、福建、浙江、上海、江苏等省市还很不理想,迫切需要挖掘新的经济发展动力。然而,优越的自然地理条件和区位优势是海南设立和发展自由贸易试验区的重要支撑。海南与东盟各国之间的贸易往来规模较大,此外香港、澳门、广东珠三角地区均与海南相距不远,是环南海经济圈的核心地带。搞好海南自由贸易试验区对于拓展中国经济发展动力和产业升级具有重大意义。因此,未来一段时间内海南势必需要积极推动相关硬件基础设施和软件设施的完善,所有的产业政策均需要以实现泛农业、大服务的发展为落脚点。由此方可能进入海南自由贸易试验区新的历史阶段。

二、未来自由贸易试验区经验的复制与扩散： “1+3+7+1+N”

在2017年第三批自由贸易试验区正式挂牌之时，有不少人惊呼，“1+3+7”雁阵构成了一个从沿海到中部再到西部的自贸试验区战略新格局，以此冲击全球高标准的自由贸易体系。事实上，这是中国过去改革开放40多年曾经走过的路径——从沿海到沿江再到沿边依层次有序对外开放。诚如国家一直强调的，自由贸易试验区本身就是一个试点工作，先由上海挑头开路，再由广东、天津、福建进行验证和助威，再逐步向其他地区扩散。依照这一思路，未来自由贸易试验区势必将是向全国复制、推广的重要制度设计。中共十九大报告明确提出，要进一步扩大中国对外开放的层次。这意味着不仅仅从各经济发展领域进一步扩大对外开放，同时还意味着地理空间上的进一步对外开放。因此，不难预料未来自由贸易试验区必然在全国普及开来。而此前几大自由贸易试验区在海关特殊监管工作、金融制度改革等方面的经验都已经在全国范围内进一步推广与复制。这一现象正说明了国家全面深化改革的决心与行动。

中国社科院在《自贸区蓝皮书：中国自贸区发展报告（2016）》中曾经写道：中国改革开放最基本的经验是以开放为国内改革提供压力、动力、标准和经验，自贸试验区就是以扩大开放和政府改革双重任务为首要特征，自贸区试验的核心内容不仅局限于对外开放，还有通过对更高水平的对外开放形成一种倒逼机制促进国内相关部门改革。事实上，这一段话恰恰说明当前自由贸易试验区建设工作的重要本质——为中国的深化改革开放服务。因此，建设自由贸易试验区，是一个未来一段时间内仍将动态演化的制度创新实践。

在第三批自由贸易试验区正式亮相之后，社会上有不少的媒体和学者开始思考：是否在不久之后将会出现第四批、第五批自由贸易试验区名单？而今，河北雄安新区正在如火如荼地建设，而海南自由贸易试验区也已经得到中央的批准。尽管河北雄安新区仅仅是在规划中提到“支持以雄安新区为核心”的中国（河北）自由贸易试验区^①，但可以确定的是，海南和雄安新

^① 《雄安入局，中国自贸区呈“1+3+7+2”新格局》，2018年4月28日，http://hebeifeng.com/a/20180428/6538711_0.shtml。

区势必在新一轮的自由贸易试验区建设中占到先机。二者将会分别开辟不同路径、不同内容的自由贸易试验区建设之路。无论如何，未来的自由贸易试验区建设并不是拼政策洼地，而是要打造制度高地，自由贸易试验区的扩散将是一种趋势，这是我国当前的国情所决定的。贸易自由化是当前世界经济发展和国际贸易的趋势，而我国作为最大的贸易国家，在这一方面的制度设计仍有欠缺，因此在体制、机制与贸易自由化的现实需求相冲突时，自由贸易试验区的设立与经验扩散是当前中国所急需完成的，故而还将有后续的省区市进入自由贸易试验区建设行列。总而言之，无论哪一个自由贸易试验区，其建设必须解决如下三件大事：①简政放权，转变政府职能，重塑政企关系，改善营商环境；②开放服务业，要先行先试、大胆创新；③创新金融监管与海关监管制度。国际规范与本地优势特色的结合将成为未来新一轮自由贸易试验区建设的重点内容和突出特征，以便向更高的对外开放高地——“自由贸易港”推进和靠拢。

小 结

改革开放以来，为满足我国扩大对外开放层次的需要，自由贸易试验区应运而生。恰似过去改革开放曾经走过的从沿海到沿江再到沿边依层次有序对外开放之路，我国通过逐步建设形成了从沿海到中部再到西部的自由贸易试验区战略新格局。从2013年上海自由贸易试验区成立并取得显著成绩，到随后第二批的天津、福建、广东，第三批7个地方自由贸易试验区先后获批，再到2018年海南作为第四批自由贸易试验区成立，我国形成了“1+3+7+1”的自由贸易试验区建设格局。如今的自由贸易试验区，是新试点挂牌和原有试点深化建设并行的新格局。

我国自由贸易试验区的演化过程，正如“雁阵”不断成型并迅速发挥规模效应的过程。自由贸易试验区建设以制度创新为核心，将先导经验复制、推广到各地，优化了我国的营商环境，增强了我国的投资吸引力，提高了我国的生产效率，对我国加快政府职能转变、促进贸易和投资便利化、为全面

深化改革和扩大开放探索新途径和积累新经验具有重要意义。同时，各试点因地制宜，推动我国中部、东部、长江一带等地区经济发展以及粤港澳大湾区、京津冀一体化、海峡两岸经济合作等地域性国家战略实施，共同形成新时期我国更高层次改革开放的整体制度红利规模效应。

自由贸易试验区所取得的成就显著，但建设过程中依旧存在许多问题。首先，自由贸易试验区的法律法规依据需更完善，为区域内日常工作开展提供法律支持；其次，当下国家部委基于审慎性的考虑，对相关配套政策放开的态度依旧相对谨慎，制度政策实施力度亟待加大和落实；最后，投资环境仍需完善，通过实行负面清单管理、扩大市场准入等，营造开放型金融环境。

放眼未来，深化改革中对上海、广东、天津、福建等一、二批试点提出新要求：对标国际先进规则，深入推进各领域改革创新以及开放型经济新体制。基于中美贸易摩擦的现状，我国外向型经济发展受到一定限制，作为高层次的对外开放平台，自由贸易试验区的复制推广及随之而来的内化型经济发展，自然将为我国带来新一轮的对外开放红利。

中共十九大报告中则进一步要求，应当“赋予自由贸易试验区更大改革自主权，探索建设自由贸易港”及“进一步扩大中国对外开放的层次”。这意味着作为中国未来几年对外开放的制度框架，自由贸易试验区的战略地位亦在不断提升，且将迎来地理空间上的进一步对外开放。不难预料，未来自由贸易试验区将在全国普及开来，形成“1+3+7+1+N”的格局。总而言之，自由贸易试验区的建设和推广必须解决如下三件大事：①简政放权；②开放服务业，先行先试、大胆创新；③创新金融监管与海关监管制度。由此以便向更高的对外开放高地——“自由贸易港”推进和靠拢。

第九章 扩大对外开放的新平台：自由贸易港

中共十九大报告提出，中国需要“主动参与和推动经济全球化进程，发展更高层次的开放型经济，不断壮大我国经济实力和综合国力”，要“赋予自由贸易试验区更大改革自主权，探索建设自由贸易港”。显然，在未来相当长一段时间内，中国将会继续推进对外开放，积极参与全球化与贸易投资自由化便利化进程。其中，自由贸易港的探索将成为新时期中国扩大对外开放的新突破口。相比之前推行的经济特区、保税区和自贸试验区，自由贸易港将是一个更为高级的存在。显然，下一步自由贸易港的建设将会成为中国最前沿的开放阵地，变成整个中国开放新格局中的“排头兵”^①，将是“新时代下我国建设开放型经济体制的一个重要举措”^②。

第一节 自由贸易港的突破与布局

自由贸易港并非新鲜事物。早在中世纪的欧洲，部分自由城市和自由港口就已经开启了自由贸易港的实践探索。目前，自由贸易港在全球分布范围也相对广泛，共计有130多个自由贸易港及2 000多个与自由贸易港相似的港口。此外，自由贸易港在长期的历史演变过程中，已先后出现了第一代、第二代和第三代自由贸易港。2013年10月，德国汉堡自由港正式离开了历史舞

^①张建平：《自贸区要形成“1+3+N”格局，自贸港将有税收上的突破》，2017年12月14日，<http://finance.eastmoney.com/news/1365,20171214812494869.html>。

^②张怀水：《新探索·综述开放不停步，从自贸试验区到自由贸易港的路还有多远》，2017年11月16日，<http://www.nbd.com.cn/articles/2017-11-16/1162151.html>。

台。有部分人可能会质疑：欧洲已经放弃部分自由港的实践，为何中国在对外开放新阶段却提出了探索自由贸易港的要求？

关于这一疑问，我们需要明确的是，中国目前所提出的自由贸易港与欧洲的自由港存在较大区别。首先，我国的自由贸易港是自贸试验区的升级版，而欧洲的自由港仅有关税优惠的政策扶持，并非如中国一样在投资、税收、企业登记等各方面均提供相关的政策扶持。其次，自由港在欧洲消失的重要原因之一是欧盟致力于欧洲市场的一体化建设。然而，亚洲的区域经济一体化进程远远不足，亟须构建有效率的贸易交流平台。故而，自由贸易区和自由贸易港对于亚洲乃至世界上广大的发展中经济体来说仍具有其存在的重要意义。中国提倡自由贸易港的建设，目的并非效仿欧洲的自由港，而是中国自身对外开放的迫切需要。因此，我们需要进一步探索自由贸易港的建设问题。对于未来自由贸易港的建设，寻求对以往的突破自然是在对外开放新时期中国经济发展的重要问题。最后，目前国际上大多数自由贸易港基本设立于20世纪60—80年代，主要设立目标在于物流便利化，产业功能相对单一；而中国的自由贸易港建设则着眼于全球竞争与资源配置优化的问题，目标比传统的自由贸易港更为多样、复杂。毕竟，当前的中国需要从价值链的角度出发，积极提升中国在全球价值链中的位置，提高“中国制造”价值，从而在国际分工体系中占据更有利的地位，以更好地挖掘与利用全球资源。

大家对于自由贸易港有不同的期望。顾学明认为，自由贸易港建设有望从环境保护、劳动权益、知识产权等方面继续瞄准国际高标准经济贸易规则，从而为我国双边、区域自贸协定和投资协议谈判以及参与国际规则制定等不断积累新的宝贵的制度经验。崔凡则认为，自由贸易港政策的最终目标或许应当瞄准离岸贸易和离岸金融。此外，甚至有观点指出，自由贸易港或许将成为中国深度嵌入全球金融与贸易分工价值链的重要砝码，借此以实现中国由贸易与制造大国向产业与资本强国转变。

因此，自由贸易港需要实现的突破涵盖了多个方面的内容。就其实际操作而言，自由贸易港需要解决如下五个方面的问题：①税收政策方面的突破；②金融政策方面的突破；③海关监管方面的突破；④法治环境方面的突破；⑤营商环境方面的突破。显然，自由贸易港需要在基础设施建设、制度创新、全要素开放方面取得更大的突破，以更好地向新加坡、鹿特丹等国际高

标准的自由贸易港建设水平靠拢。

实际上，对于自由贸易港的探索，其关键之处不仅仅在于所谓的升级自由贸易试验区，还在于通过深化对外开放的契机，探索中国经济改革新的突破点，真正实现中国经济腾飞与可持续发展。市场化、全球化、投资贸易自由化等均是全球经济发展的主流。改革开放40多年来，中国经济迅速发展，在经济体制改革方面取得卓越成就。然而，与市场化、全球化、投资贸易自由化等主流趋势相比，中国的经济体制改革仍旧任重而道远。参考中国过往的经济体制改革，提出想法，通过试点进行实践与完善，然后再全面铺开和推广，是中国近几十年来经济改革的主要思路。自由贸易港需要突破的，则是中国如何去适应高度的市场化与全球化的问题，并在此基础上形成中国特色经济发展思路，为中国区域经济的均衡发展提供新的契机与动力。

鉴于此，自由贸易港的布局问题便事关整个发展探索的成败。不少城市 and 地区正是看到了这一发展机遇，故而纷纷开始准备申请建设自由贸易港区项目。早在2017年3月，上海就已经获批建设自由贸易港区。2017年3月国务院印发的《全面深化中国（上海）自由贸易试验区改革开放方案》中提出，上海要在洋山保税港区与浦东机场综合保税区等海关特殊监管区域内逐步尝试推行自由贸易港区的建设工作。2018年4月13日，习近平总书记在庆祝海南建省办经济特区30周年大会上宣布党中央支持海南全岛建设自贸试验区，并分阶段建设自由贸易港^①。此外，内地还有不少省区市在年度政府工作报告中提到探索与申报建设自由贸易港的工作任务。

从理论上讲，自由贸易港的布局主要包括海港、河港和空港，而非仅仅局限于沿海地区。白明指出，自由贸易港“必须要有港”属于传统思维，没有港口的中西部地区也是能够建设自由贸易港的^②。王永康曾表示，自由贸易港可以作为“一带一路”的助推器，为广大的中西部地区创造新的发展契机。而陈波则认为，内陆确实有部署自由贸易港的可能性，然而这一想法

^① 习近平：《在庆祝海南建省办经济特区30周年大会上的讲话》，人民出版社，2018。

^② 《自由贸易港建设已进入实操阶段，专家建议由沿海向内陆梯度推进》，2017年10月26日，<http://www.nbd.com.cn/articles/2017-10-26/1156708.html>。

就目前而言仍过于超前，还是应当由沿海城市先行先试为妥。目前，从国际层面上看，大多数运作比较成熟的自由贸易港主要集中于海港。因此，沿海地区部署相应的自由贸易港是必然的选择。当然，要真正发展成为自由贸易港，需要自由贸易港所在港口及城市拥有更加合法规范的管理方法和成熟的风险管控机制。众所周知，自由贸易港的自由程度将会远远大于自由贸易区。而自由程度越高，其潜在的市场风险也就越大。因此，根据中国近几十年来惯常的改革思路，必然需要在发展比较成熟、管理机制比较完善的地方先行先试。而内陆城市与自贸试验区，则需要看条件是否具备。从长期视角看，这是一个动态发展的过程——先在发展相对成熟、监管机制相对完善的地方试点，然后逐步向中西部城市梯度转移。诚如顾学明所指出的，“探索建设自由贸易港，在局部地区率先扩大开放，在货物贸易、服务贸易、投资和人员流动方面赋予更加开放的先行先试措施，有助于为全国实施新一轮高水平开放进行压力测试，为经济长远发展再造一个‘开放红利期’”^①。

第二节 自由贸易港的税收政策

自由贸易区设立的重要目标之一，在于以关税减免甚至消除的方式，鼓励自由贸易的发展。因此，在自由贸易区的体制建构中，税收政策具有重要的地位。作为更高阶的自由贸易区，自由贸易港在税收政策方面的优惠力度自然更高。相较于国家或地区境内的其他地方，税收政策是自由贸易港吸引外来资本投资、落户经济特区的重要方面。因此，对于自由贸易港而言，积极探索、设置并出台更具优惠性、更为合理的税收政策，将是自由贸易港进一步提高对外开放水平必须实现的重要突破点之一。

目前，世界上著名的自由贸易港均实行了相应的税收优惠政策，以保持自由贸易港的吸引力和竞争力（见表9-1）。其中，在进出口货物征税方面，除了某些特定的产品之外，绝大部分进出口商品享受免征关税的优惠待

^①《自由贸易港建设已进入实操阶段，专家建议由沿海向内陆梯度推进》，2017年10月26日，<http://www.nbd.com.cn/articles/2017-10-26/1156708.html>。

遇；在企业税收方面，自由贸易港区内也尽可能设置较低的所得税税率，以更好地激励外来资本进入自由贸易港区，保证港区内相关经济活动的正常、快速运转；部分自由贸易港还就个人所得税设定特定的优惠税率，以增强对人才的吸引力度。总而言之，轻税甚至免税成为自由贸易港税收政策的基调。

表9-1 世界上部分知名自由贸易港的税收政策

| 自由贸易港 | 税收政策 |
|--------------|---|
| 中国香港 | 除了酒类、烟草、碳氢油类和甲醇外，一般进出口货物无须缴纳关税；主要征收利得税、薪俸税和物业税三种直接税，其中利得税分有限公司与非有限公司两档，税率分别为16.5%和15% |
| 新加坡 | 除酒类、烟草（含卷烟）、石油、机动车外，所有进口商品免征关税；对内外资企业实行统一的企业所得税政策；国际运输服务和与进出口相关的运输服务及与进出口有关的货物装卸、搬运、保险等服务均适用零税率 |
| 巴拿马科隆自贸区 | 企业所得税税率低于10%，远低于本地公司30%~40%的所得税税率；资本税每年底按资本1%的费用征收；若向股东分红派息，则由公司代扣5%的股息税 |
| 香农国际航空港自由贸易区 | 企业所得税税率为12.5%；对符合条件的企业给予“进行股权分配时免征资本利得税”的优惠，给予就业补助、研发补助、培训补助和资金支持 |
| 纽约港区 | 向“境内关内”出口时可选择按成品或部件从低缴纳关税，享受区内货物处理费用的优惠 |

当然，并非所有的自由贸易港都实行相似的税收优惠政策，这主要取决于不同国家的经济发展程度及其设定的经济目标。对于发达国家而言，由于自身的社会经济发展水平较高，相应的行政管理机制较为完善且相对较为简化，并不需要在税收优惠政策上做出过多让步，故而与其自由贸易港相配套的税收政策的优惠程度相对要弱一些。但对于大部分发展中国家而言，由于自身的社会经济发展水平有待进一步提升，积极招商引资、扩大对外贸易成为其设立自由贸易港的重要发展目标，相对于发达国家，它们在相关的行政管理、法律法规设置方面不占据优势，更需要通过税收优惠政策增强自身的吸引力，故而相应的税收优惠政策较为多样。因此，探索建设自由贸易港，

不能以“一刀切”的方式对待税收政策，而应当结合自身的实际发展情况与发展需要，制定相对合适的税收优惠政策。

对于当前我国探索建设自由贸易港的现状，邬展霞指出，探索自由贸易港的税收政策，需要充分认识我国当前税收政策存在的主要矛盾，以及与那些表现良好的自由贸易港税收政策存在的差距，具体包括如下五个方面的问题：①我国目前对贸易类的业务征税相对复杂，税收种类较多，不利于贸易便利化的充分实现；②在课税原则上，我国目前属于属人兼属地征税原则，对境外资本而言，税负相对较重，不利于投资便利化的充分践行；③我国大部分企业所得税的税收优惠期相对较短，企业税收环境的不确定性相对较大，不利于增强税收的稳定性；④当前自贸试验区的税制产业目标相对模糊，而各地政府“以奖代补”的方式很容易造成财政资金的浪费问题；⑤针对相关的资本利得税未明确区分积极收入与消极收入，这对资本回报的国际竞争力造成不利影响^①。显然，目前我国的税收制度与世界上发达经济体的税收体制在效率和质量上仍然有着较为明显的差距。我国目前的税收环境还远未达到国际自由贸易港良好的税收环境标准。自由贸易港建设工作的推进，将有助于推动我国市场经济建设的进程，加快深化我国的财税体制改革。

针对存在的问题，自由贸易港在税收政策方面应当着重关注如下几个方面的问题。

首先，确定自贸港税制制定的基本思路。政府部门需要明确自由贸易港设立的具体目标，针对不同的目标设计不同的税收体制安排。对于当前而言，自由贸易港设立的基本初衷不仅仅局限于吸引外资、促进工商业的发展，还在于进一步扩大相关产业的对外开放程度，特别是金融服务与资本市场。此外，科技创新是自由贸易港发展过程中需要重点关注的另一重要领域。由于良好的自由贸易港建设代表着营商环境的提升，自由贸易港将成为各个生产要素集聚的重要吸引点。鉴于此，税收政策的设计安排便不应局限于促进进出口贸易的发展，还应当从资本、人才、企业利润所得等角度设计合理、具有激励性的税收征收体系，进而充分发挥资本、技术、货物与人才

^①邬展霞：《大力创新自贸港税收制度》，《社会科学报》2018年2月8日，第2版。

自由流动与汇聚所带来的合力效应与规模效应。那种一味降低主体税率、一味实行超低税率的方式，从长远来看显然不利于自由贸易港区财税体系的平衡，同时也不利于提高自由贸易港在国际上的影响力。

其次，充分结合当今世界主流的自由贸易港区税收制度，简化相应的税制安排，提高整个税收体制的运行效率与质量。在税收征收原则上，结合实质重于形式的原则，加快研究、设计自由贸易港区的税收征收属地原则。此外，积极化解、归并相关的税收明目。邬展霞（2018）认为，我国应当大力研究在自由贸易港区实行“境内关外”税制的可能性与可行性。比如：货物入港时退还消费税与增值税；区内企业之间的交易免除相关的流转税（比如增值税、消费税等）；取消各种类型的税外收费；免除贸易型合同的印花税制，真正实现与世界接轨^①。积极参考与借鉴世界上先进自由贸易港在税收种类设计方面的实践，有助于我国的自由贸易港真正实现与世界标准的对接，提高自由贸易港区内整个税收体制的运行效率，进而充分实现自由贸易港的便利化、市场自由化与国际化。

再次，充分结合自由贸易港设立的中长期发展目标，瞄准相应的核心发展产业，灵活运用企业所得税的优惠框架，与相应的产业发展目标对应。自由贸易港区税收政策研究部门需要充分做好自由贸易港的产业发展定位，确定港区内希望引进与发展的先进产业类别，制定具体的先进产业发展名录，针对名录内的目标产业实施统一的优惠税率标准，进而充分保证税制的普惠性。同时，为了更好地保持先进产业名录的动态发展，在第一时间能够对一些新兴的、有发展潜力的企业进行税收优惠支持，可酌情赋予自由贸易港相关管理部门确定与修改先进产业发展名录的有效权限，进而使自由贸易港能够通过税收信号影响市场中的资源配置，保证先进生产要素能够快速、有效地向自由贸易港聚集。

最后，结合当前互联网技术快速发展与跨境数字贸易迅速崛起的大背景，充分加强与完善数字贸易税收的征收与监管工作。当前，我国相关税法明文规定：境外单位或个人在境内提供相关应税服务，在我国境内未设有相应经营机构的，其代理人将被视为增值税扣缴的义务人；若在我国境内没有

^①邬展霞：《大力创新自贸港税收制度》，《社会科学报》2018年2月8日，第2版。

相应代理人的，则以服务接收方为增值税扣缴义务人。显然，在B2C的实际业务操作中，这一规定难以更好地满足跨境服务的税务征收情况。因此，自由贸易港应当积极探索数字贸易税收征收的相应机制，在保证我国基本税基、维护国家合法经济利益的同时，为自由贸易港区内的跨境电子商务行业发展提供良好与规范运行的环境。

上海自由贸易港区建设已经得到国家层面的认可。2017年3月国务院印发的《全面深化中国（上海）自由贸易试验区改革开放方案》中明确提到，在洋山保税港区和上海浦东机场综合保税区等海关特殊监管区域内设立自由贸易港区。上海自贸港区要探索具有国际竞争力的离岸税制安排，在不导致税基侵蚀和利润转移的前提下，基于真实贸易和服务背景，结合服务贸易创新试点工作，研究探索服务贸易创新试点扩围的税收政策安排^①。对于海南而言，由于海南自身的自贸区建设仍处于起步阶段，在免税政策上仍受限于“免税店”。夏锋认为，只有将整个海南岛转变为消费免税区，海南岛才可能实现成为国际购物中心的大目标^②。显然，海南的免税政策在未来依旧具有相当广阔的提升空间。对于目前的海南岛发展而言，税收优惠是促进其进一步发展的重要政策激励。张燕玲指出，海南重点发展领域在于旅游和服务业，因此海南可以借鉴迪拜兴起的重要实践经验，从税收优惠做起^③。

目前，我国在自贸港区税收政策方面并未出台一个国家层面的权威性指导意见，重点抓住当前我国自贸试验区税收政策实践仍存在不足的关键问题，积极寻求实践上的突破，将是充分发挥自由贸易港区对外开放竞争力的重要内容。

① 《国务院关于印发全面深化中国（上海）自由贸易试验区改革开放方案的通知》，2017年3月30日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/31/content_5182392.htm。

② 金喆：《专家：海南将是最大自贸港，免税政策有很大提升空间》，2018年4月16日，<http://finance.sina.com.cn/china/dfjj/2018-04-16/doc-ifyuwqfa1805046.shtml>。

③ 《海南崛起，吸引外资需先行，税收优惠是关键》，2018年6月28日，http://www.sohu.com/a/238286490_352307。

第三节 自由贸易港的金融政策

自由贸易港涉及工业、商业等诸多内容，其关键的核心之一在于资本的筹集与运行。发达的金融运行系统有助于促进自由贸易港其他商贸活动、投融资活动的开展。当前，我国自由贸易试验区改革的重要任务之一在于全面深化金融领域的开放与创新，具体设计资本账户与金融账户间的可兑换，以及与之密切相关的汇率改革、外汇管理与外债管理等。中共十九大报告对深化金融体制改革提出要求，即：提高直接融资比重，促进多层次资本市场健康发展；健全货币政策和宏观审慎政策双支柱调控框架，深化利率和汇率市场化改革；健全金融监管体系。而对于自贸试验区乃至自贸港，则明确要求要创新对外投资方式，形成面向全球的投融资网络。因此，新时期探索建设自由贸易港的重要突破口之一，在于探索适合自由贸易港全面发展、与国际标准接轨的金融政策。

目前，世界上知名的自由贸易港在金融政策方面均遵循相对自由化的原则。以中国香港为例，香港作为自由贸易港，其在金融业方面的发展存在一个转变过程。20世纪80—90年代，以金融业为主导的现代服务业迅速崛起，并推动了香港的经济转型。香港金融开放的政策使得香港建设成为亚太区域的金融中心。首先，香港实行自由汇兑制度，并不区分所谓的本地业务和离岸业务。资本市场完全开放，对外融资相当自由，资金跨境自由流动得到充分保障。在金融监管方面，香港主要通过专门的法律条例与监管机构来实现对金融风险的把控，并且一般情况下不会受到政府当局的干预。此外，香港还通过行业协会的作用实现对金融市场的监管与影响，以充分保障投资者的合法利益。其次，在投资制度方面，香港对内外资一视同仁，不实行相关的本土保护政策。除了赌博业、电信、广播等有一定的限制之外，香港的行业准入开放程度很高，也不存在对外资控股规模的限制。至于境外投资领域，香港也不设立相关的门槛限制。全球大型金融机构集聚、筹资方式多样而灵活、资金流动相当自由，均为香港的投融资活动提供了诸多便利。最后，在国际贸易结算方面，香港允许使用任何一种货币进行贸易结算，且对货币买

卖与国际资金流动均无过多限制，为香港的企业和金融机构在资金管理方面提供了充分的灵活性。显然，这与香港极为发达的金融系统密不可分。香港开放、自由的金融政策为其自由贸易港建设提供了极为强大的资本保障，并促进了相关金融服务产业的繁荣。

在金融政策的自由化方面，另一个全球著名的自由贸易港——新加坡自贸区，同样可以作为一个典型案例。开放、自由同样是新加坡金融政策的核心所在。在金融开放领域，新加坡融资汇兑自由，资本进出自由，金融服务全方位。在投资领域，新加坡对外资进入的投资方式、企业经营的具体范围均没有特殊限制；另外，还积极鼓励本国企业对外投资，通过商业信用保险、信贷等一系列金融服务，推动新加坡本土企业“走出去”，加速国际化。在国际贸易结算方面，与香港类似，企业可根据自身交易情况自由选择结算货币种类，进而帮助结算双方有效规避外汇风险。

总而言之，金融开放、投融资自由、国际贸易结算自由成为这些高标准、高层次自由贸易港在金融政策领域的标配。

相比之下，中国内地的金融开放化、自由化仍然任重道远。以上海自由贸易试验区为例。在金融开放方面，目前人民币在资本项目下仍被政府严管，金融产品创新、投融资与汇兑自由化、外汇管制、人民币跨境交易、利率自由化等方面仍然不尽如人意。在投融资领域，尽管上海已经开始设计、制定与实施负面清单管理，但本质上讲依旧是对投融资领域的限制，只不过在管控方面相较以往已放松不少。在国际贸易结算方面，自由结算的水平显然有待进一步提升。总而言之，相较于新加坡和中国香港地区实行开放、自由的金融政策，中国内地在金融监管方面仍然严格。未来，在自由贸易港金融政策设计与制定方面，新加坡和中国香港地区的金融政策均是中国内地借鉴和学习的典型案例。当然，由于各个地方的具体社会经济发展情况不同，我们需要区分普遍性、选择性、适应性、局部性和创新性，借鉴几者之间不同的含义^①。

在《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《方案》）中，金融政策亦扮演着重要角色。《方案》要求进一步深化金

^①商务部国际贸易经济合作研究院课题组：《中国（上海）自由贸易试验区与中国香港、新加坡自由贸易港政策比较及借鉴研究》，《科学发展》2014年第9期。

融开放创新，建设面向国际的金融市场体系，建设人民币全球服务体系，有序推进资本项目的可兑换试点。此外，金融监管也是着重强调、要求注意的重要方面。《方案》提出，要加快建立金融监管协调机制，提升金融监管的能力，防范潜在的金融风险问题。而在投资准入领域，要求最大限度缩减外商投资负面清单，进一步放宽外资的进入领域。显然，在未来相当长一段时间内，中国的自由贸易港实践在金融政策方面将遵循着逐步放开的步调，其探索与改革将会走得更远。总体而言，恰如巴曙松的说法，当前服务贸易等新业态正在不断涌现，贸易、投资和金融自由化的程度在不断加深，离岸业务配置全球资源的能力也在不断增强，自由贸易港的建设将会有力地促进不同地区加速改革深化进程^①。钟山在2018年3月11日的十三届全国人大一次会议记者会上也指出，未来中国将全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，扩大市场准入，履行金融对外开放的承诺，完善投资环境^②。

李猛（2018）认为，自由贸易港在金融方面的创新应当着眼于离岸贸易，积极发展与之相配套的离岸金融服务业务^③。诚然，离岸贸易对于自由贸易港的发展与壮大具有积极的促进作用，通过推动传统服务业的转型与升级，促进港区内营商环境的改善，进而提升自由贸易港的国际市场竞争力与吸引力，并以此为跳板提升中国在全球价值链分工中的地位。然而，离岸贸易、离岸金融业务的开展需要中国金融行业具备应对竞争、挑战与风险的能力。

首先，中国需要有序地推进利率市场化改革，加快实现利率的市场化。中国香港、新加坡、迪拜等自由贸易港的离岸账户均放宽了准备金率的限制，并实行利率市场化。对于中国境内而言，小额的外币存款利率市场化已经在自由贸易试验区逐步放开，然而大范围的利率市场化仍有待进一步铺开。因此，在充分考虑金融稳定性的情况下，我国当前只能在维持一定存款准备金率的同时，逐步推进利率市场化进程，进而为之后离岸金融的开展奠

①刘菲菲：《建设自由贸易港需要金融开放新突破》，《中国经济时报》2018年6月11日，第7版。

②梁敏：《商务部：履行金融对外开放承诺 探索建设自由贸易港》，《上海证券报》2018年3月12日，第2版。

③李猛：《建设中国自由贸易港的思路——以发展离岸贸易、离岸金融业务为主要方向》，《国际贸易》2018年第4期。

定相应的金融体制基础，将潜在的风险控制在合理可控的范围内。

其次，逐步探索放开港区内的资本项目管制。资本账户开放有利于本币与外币之间在自由贸易港区内形成一个流通的便利通道，进而为港区内企业海外发债提供资本流动上的便利。然而，对于当前的中国而言，自由贸易试验区内的资本账户管控较为严格，这显然不利于离岸贸易与离岸金融业务的进一步开展。因此，积极推动资本账户的逐步开放将是下一阶段自由贸易港区需要积极探索与尝试的重要内容，同时也是关乎人民币汇率市场化的问题。

再次，结合当前我国对金融风险的管控力度，内外分离型的离岸金融市场或许可成为过渡时期自由贸易港区的重要金融政策。根据当前其他国际自由贸易港的实践，离岸金融市场将是一个高度开放的市场，它符合自由贸易港开放、自由的属性要求。然而，当前我国自由贸易港区的实践显然难以达到直接开放金融账户和资本账户的程度，在离岸金融监管方面我国仅处于起步阶段，对市场风险的把握程度仍具有较大不确定性。因此，稳步推进、逐步开放将更符合当前我国在自由贸易港金融政策设计方面的实际情况。事实上，当年新加坡在推动离岸贸易、离岸金融市场发展的过程中便是采取逐步放开的策略，这一做法值得中国借鉴。总而言之，在自由贸易港内外金融市场一体化的道路上，我国宜采取“两步走”战略——从内外分离型逐步向内外一体型过渡。

最后，尽管大多数自由贸易港对金融市场的干预程度相对有限，但几乎所有的自由贸易港都会积极防范可能发生的市场风险问题，故而有限的市场监管是必要的。当前，我国依旧遵循“分业经营、分业管理”的传统金融市场管理模式，从自由贸易港金融发展的角度看，分业监管的逻辑框架并不能很好地适应形势发展的需要。新加坡、迪拜等港口在金融管理方面都实行大金融监管模式，因此中国在自由贸易港金融政策探索的过程中应当逐步探索实行大金融监管模式的可行性，从而对离岸金融业务及港区内的其他金融业务实行有效的市场监管。同时，要逐步明确监管机构的职责范围，避免监管机构过多干预金融市场活动，否则将丧失自由贸易港本身应当具有的“自由”与“开放”的属性。在风险防范方面，中国自由贸易港区可尝试分层级的离岸金融风险管控，通过“防火墙”体系的构建，有效地防范和化解结构性、系统性的风险问题。

显然，市场过度自由化将不利于金融市场的稳定、有序和良性发展。众所周知，离岸金融中心很容易与“资本外逃”“避税”“洗钱”“腐败”等字眼联系到一起。对于中国当前的自由贸易港区建设而言，在自由贸易试验区离岸金融市场构建的过程中，应充分关注这些潜在的违法金融业务，出台相关规定，设立相关的动态监测与预警机制，完善相应的安全预警防控措施，以保证离岸金融市场健康运行，为自由贸易港的金融服务业及其他产业的发展提供良好的环境。

目前，我国的自贸试验区建设项目正在如火如荼地开展，并取得了不错的成就。然而，在离岸金融业务发展方面，依旧稍显迟滞，离岸金融市场尚未得到真正成型与完善。因此，需要我们充分认识到离岸金融市场对自由贸易港建设的重要意义，不断探索体制与机制的创新与设立，充分利用自由贸易港区“先行先试”的有利条件，积极推动各项离岸金融业务的开展，进而不断加快离岸金融中心的建立步伐，通过自由贸易港区的金融改革和金融市场建设，带动全国的金融改革和金融市场建设，以更好地推动汇率、利率乃至整个金融体系的市场化进程。

第四节 自由贸易港的海关监管

自由贸易港概念中的核心内容之一是“境内关外”，其中的“关”指的便是海关。因此，自由贸易港建设与海关建设密不可分。目前，我国既有的建设实践主要是围绕“境内关内”的形式展开，其本质仍属于保税区。而自由贸易港显然已突破“关内”的局限，将海关特殊监管区域延伸至“关外”，因此更接近于“自由区”的定义。在这一背景下，新时期探索自由贸易港的建设，就必须对海关制度进行深入探究，寻求其中可创新之处，将自由贸易港的“自由”特征真正落到实处。诚如郭永泉（2018）所指出的，海关制度创新对于中国构筑具有国际竞争力的海关制度、支持开放型经济的发展具有重要的战略意义^①。毕竟，自1978年对外开放以来，中国的海关制度

^①郭永泉：《中国自由贸易港的海关制度创新研究》，《海关与经贸研究》2018年第2期。

建设已经历了从学习到反馈的转变。然而，要进一步提升中国的对外开放程度，就必须学会创新，慢慢从反馈向引领转变，真正建立起符合中国实际国情的海关制度体系。而自由贸易港的探索建设，便为这一转型提供了重要的制度尝试与构建的重要机遇。

目前，自由贸易试验区已经在全国很多地方积极开展建设，海关制度方面亦在不断探索、创新中。在国务院要求在全国范围内推动落实的两批制度经验中，具体包括“先进区，后报关”、批次进出集中申报、简化通关作业随附单证、智能化卡口验放管理制度、仓储货物按状态分类监管、“一次备案，多次使用”等内容，共计25项制度创新成果。显然，这两批创新制度中大多数集中于保税领域，而舱单申报、国际中转等方面缺少充分的创新实践。对于建设自由贸易港而言，便利的通关环境和手续是不可或缺的关键内容。恰如胡蓉、干春晖和李华东（2017）所指出的，自由贸易港海关监管制度的构建核心在于“安全”与“便利”。故而，所有的海关监管制度构建与创新均必须紧紧围绕这两大基本原则开展相应的工作。

世界经济论坛（World Economic Forum, WEF）发布的贸易促进指数（Enabling Trade Index）显示，到2016年，中国边境管理的通关效率、海关服务、进口时间可预测性等在上世界上处于相对靠前的水平，然而在进口时间、进口成本等方面在上世界上仍处于相对靠后的位置（见表9-2）。总而言之，在加强海关监管制度建设方面，中国仍然大有可为。中国应当积极抓住自由贸易试验区实践，从中整理和总结海关制度建设的实践经验，进而找到相应的突破口。

有关规定全球供应链安全与便利化框架的国际性基础性文件便是世界海关组织（World Customs Organization, WCO）出台的《全球贸易安全与便利标准框架》（Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade），其中包括四个方面的基础要求：①对进出口及转运货物提前递交货物电子信息提出了统一要求；②要求相关成员采取一致的风险管理方法应对相关的安全威胁；③基于可比的识别方法，要求出口国家或地区海关采用非侵入式检测设备对高风险出口货物进行查验；④成员可对那些达到基本供应链安全标准并采纳相应最优做法的企业提供相关的便利性政策。因此，该框架的相关内容已成为我国建设海关监管制度、对接国际标准的重要指导文件，自2008年以

来，我国海关已在运输工具管理、新舱单管理等方面积极优化监管措施，积极与国际海关监管标准接轨。

目前，我国已明确提出自由贸易港区建设目标，其关键内容之一是真正实现“一线放开”。对于海关监管而言，“一线放开”海关监管模式的主要特点在于实现货物在自由贸易港区内的自由进出。这意味着，按照我国规定，允许进出口的商品可不受货物数量、运输途径、关税征收情况、原产地、起运国或指运国等因素的影响，自由进出自由贸易港区，而这些自由进出的货物无须缴纳关税及其他相应的进出口税，仅需要提供商业发票、运单及发货通知等向海关交验的必要单证。此外，无须向海关出具相应的担保是“一线放开”的另一个重要内容。总而言之，“一线放开”的关键在于最大限度地减少对相应货物的进出口监管。对于当前我国已有的海关监管实践而言，这一要求无疑对我国的海关监管创新工作提出了挑战。

表9-2 2016年中国边境管理效率与透明度指数分析

| 项目 | 中国得分 | 中国排名 | 表现最好的国家/地区 | 最高分 |
|-------------------|-------|---------|------------------|------|
| 总指标：边境效率与透明度（1~7） | 4.9 | 52/136 | 多个经济体（新加坡、荷兰、瑞典） | 6.4 |
| 海关服务指数（0~1） | 0.65 | 50/136 | 新加坡 | 0.98 |
| 通关效率（1~5） | 3.3 | 31/136 | 新加坡 | 4.2 |
| 进口时间：文件合规性/小时 | 65.7 | 99/136 | 多个经济体（23） | 0.5 |
| 进口时间：边境合规性/小时 | 92.3 | 101/136 | 克罗地亚 | 0.1 |
| 进口成本：文件合规性/美元 | 170.9 | 97/136 | 阿尔巴尼亚 | 10 |
| 进口成本：边境合规性/美元 | 776.6 | 120/136 | 塞尔维亚 | 52 |
| 出口时间：文件合规性/小时 | 21.2 | 66/136 | 多个经济体（15） | 0.5 |
| 出口时间：边境合规性/小时 | 25.9 | 56/136 | 克罗地亚 | 0.1 |
| 出口成本：文件合规性/美元 | 84.6 | 65/136 | 阿尔巴尼亚 | 10 |
| 出口成本：边境合规性/美元 | 522.4 | 108/136 | 巴林 | 47.2 |
| 进出口非正常费用（1~7） | 4.3 | 53/136 | 芬兰 | 6.7 |
| 进口时间可预测性（1~7） | 4.5 | 41/136 | 新加坡 | 6.1 |
| 海关透明度指数（0~1） | 0.9 | 40/136 | 多个经济体（35） | 1 |

资料来源：The Global Enabling Trade Report 2016。

表9-3 2012年中国边境管理效率与透明度指数分析

| 项目 | 中国得分 | 中国排名 | 表现最好的国家/地区 | 最高分 |
|---------------------------|------|--------|------------|------|
| 总指标1: 海关行政管理效率 | 4.5 | 45/132 | 新加坡 | 6.6 |
| 海关流程负担 (1~7) | 4.4 | 53/132 | 新加坡 | 6.2 |
| 海关服务指数 (0~12) | 7.8 | 51/132 | 多个经济体 (2) | 12.0 |
| 总指标2: 进出口流程效率 | 5.2 | 37/132 | 新加坡 | 6.4 |
| 货物通关程序效率 (1~5) | 3.3 | 30/132 | 新加坡 | 4.1 |
| 进口天数 | 24 | 86/132 | 新加坡 | 4 |
| 进口单证数量 | 5 | 18/132 | 法国 | 2 |
| 进口成本/美元·标准箱 ⁻¹ | 545 | 3/132 | 马来西亚 | 435 |
| 出口天数 | 21 | 83/132 | 多个经济体 (4) | 5 |
| 出口单证数量 | 8 | 95/132 | 法国 | 2 |
| 出口成本/美元·标准箱 ⁻¹ | 500 | 3/132 | 马来西亚 | 450 |
| 总指标3: 边境管理透明度 | 3.6 | 59/132 | 新西兰 | 6.7 |
| 进出口非正常费用支出 (1~7) | 4.0 | 58/132 | 新西兰 | 6.7 |
| 清廉指数 (0~10) | 3.6 | 61/132 | 新西兰 | 9.5 |

资料来源: *The Global Enabling Trade Report 2012*。

针对目前我国在海关监管制度方面与世界高标准海关监管制度之间的差距, 以及当前我国在海关监管实践中仍存在的不足, 我国在自由贸易港区的探索实践过程中, 在海关监管制度探索与创新方面, 应当尤为注意以下三个方面问题的探讨、研究与解决。

第一, 加快舱单申报与舱单监管的制度建设, 构建以舱单为核心的海关监管模式。根据目前世界上在海关监管建设方面走在前列的国家或地区的具体实践经验, 舱单申报是大部分海关所采用的监管方式。而对于当前的中国海关而言, 舱单传输而非舱单申报是我国海关监管采取的主要方式。传统的海关申报管理制度不利于提高通关效率。在货物运抵口岸之后、办理放行手续之前这段有限的时间之内, 海关必须具体完成电子审单、人工审单、风险分析、接单审核、征税、查验与放行等一系列手续, 这一状况导致货物在港

区的滞留时间较长。因此改进和完善舱单申报制度、进一步优化和推广二次申报管理制度，将有助于提高海关监管的工作效率。特别是，对于自由贸易港区而言，“自由贸易”是这一制度设计的突出特点之一，在要求构建“一线放开、二线安全高效管住”贸易监管机制的背景下，提前申报舱单有助于海关提前进行风险评估与判断，提高相关的工作效率。

表9-4 世界各国/地区舱单海关管理梳理

| 国家/地区 | 主要内容 |
|-------|---|
| 新加坡 | <p>①承运人在新加坡不提前申报舱单：作为空运或海运承运人，承运人在向海关申请备案后，需在运输工具进入新加坡境内17天内将“舱单核对说明（Manifest Reconciliation Statement, MRS）”发给新加坡海关</p> <p>②出口货物信息提前申报（提前出口申报，Advance Export Declaration, AED），包括不征关税的货物及不涉证的货物，以保障可靠的风险分析</p> |
| 美国 | <p>①提前24小时申报制度：对于每一票进入美国境内的货物，承运人必须以EDI（Electronic Data Interchange，电子数据交换）的方式向美国海关ACE系统提供四大类14项舱单信息</p> <p>②“10+2”安全申报制度：根据《进口商安全申报及对承运人额外要求》的管理规定，要求进口商向美国海关申报10项内容，船公司提供两项内容（船舶的装载位置计划资料、装载集装箱的状态信息），以提高对高风险货载的识别能力</p> |
| 欧盟 | <p>①舱单申报方式：承运人负责提供入境摘要申报所需信息，个别情况下可授权第三方提供；在时效性上，远洋集装箱货物须在装船前24小时申报，超过4小时飞行时间的航空货物须在抵达前4小时申报，近海贸易货物与铁路货物须在抵达前2小时申报</p> <p>②申报数据项：按1875/2006相关规定提供，对“经认证的经营者”（AEO）有一定政策优惠</p> <p>③后续环节：货物途经或入境的第一个海关在收到申报后，将在货物出发或抵达前对数据进行分析，按照相关的风险类型采取不同行动</p> <p>④“准入钥匙（Entry Key）”项目</p> |
| 日本 | <p>①到港前舱单申报制度：要求海运舱单信息在到港前24小时申报，对于近海邻国（如中国、韩国等）则宽限至到港前12小时；空运舱单申报原则上要求3小时前申报；舱单申报形式通过进出口和港湾相关信息处理系统（Nippon Automated Cargo and Port Consolidated System, NACCS）进行电子申报（仍存有部分纸质申报单）</p> <p>②离港前舱单报告制度：规定海上集装箱货物须在离港前24小时通过NACCS向海关传送舱单电子信息</p> |

(续表)

| 国家/地区 | 主要内容 |
|-------|---|
| 中国香港 | ①不要求提前申报舱单 ②货物查验 海运集装箱货物——要求提交货物舱单（电子版或纸质版），移至指定场所供查验 非集装箱运输的海运货物——海关调派人员到船上或装卸货地点进行检查；要求递交进口或出口货物舱单 |

资料来源：整理自胡蓉、干春晖与李华东的文章^①。

第二，港区内创新多种服务贸易联动监管，港区间创新联运协同监管，真正提高海关货物贸易监管的整体效率。港区内的物流发展是一大重要内容。在上海自由贸易试验区的建设方案中，明确提出支持海关特殊监管区域外的企业开展高附加值、高技术、无污染的维修业务。海关应当针对港区内的相关服务贸易创新提供相应的便利，在控制相关市场风险、保障港区内服务贸易稳定的同时，尽量避免过度干预，争取做到事前放开、事后把关，真正将监管最小化要求落到实处，进而为国际中转枢纽港的建设提供相应的制度支持。而港区间的联动问题，则是在实现自由贸易港区多点布局之后，不同自由贸易港区海关之间的联动协同监管，实现各个港区信息互通、管理与优惠措施相衔接，真正形成更有效率的自由贸易港区集群效应。

第三，积极利用互联网信息技术，全面应用物联网技术，形成对自由贸易港区及位于港区内的企业的智能化管理。海关的舱单申报、风险监控与防范、企业信用评价与口岸通关差别化管理等一系列工作相当庞杂，通过积极运用相关的电子通关管理系统、选择查验系统、物流监管系统、舱单管理系统、联网监管系统、税费电子支付系统等一系列工作内容的电子化和信息化，将有助于提升整个海关监管体系运行效率，进而为相关的进出口企业降低通关成本，充分支持自由贸易港区“一线放开、二线安全高效管住”的目标建设。中国香港地区实行的“海易通”、新加坡实行的“TradeNet”系统等，均是当前高标准自由贸易港区在海关监管方面实施电子化管理的典型代

^①胡蓉、干春晖、李华东：《上海自由贸易港海关监管制度构建初探——基于舱单视角》，《海关与经贸研究》2017年第6期。

表。这些电子化系统涵盖了自由贸易港区几乎所有的国际贸易环节，实现了海关监管功能的高度整合目标。2017年3月对外公开发布的《全面深化中国（上海）自由贸易试验区改革开放方案》提出，要综合应用互联网、物联网、云计算、大数据等先进技术，扩大“自主报税、自助通关、自动审放、重点稽核”试点范围。鉴于此，我国亦应积极适应当前电子化、信息化的时代潮流，积极建设和推广相应的海关监管电子化系统，为真正的“一线放开”、控制潜在的风险奠定坚实的技术基础。

第五节 自由贸易港的法治环境

自由贸易港建设的初衷是加快推进自由、开放的市场经济建设。市场经济的重要基础在于法治保障。中共十八届四中全会上审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，指出“社会主义市场经济本质上是法治经济”。按照谢海定（2017）的说法，法治经济是市场经济在法律层面本质特征的概括，其构成包括两个方面：一是为解决基于普遍市场规律共通性问题而创建的法治框架；二是为解决各国市场经济发展独特性问题而创造的法治技术^①。更为重要的是，该决定的相关说明指出，社会主义法治建设的重要目标在于从法治上为我国社会经济持续健康发展提供制度化的建设方案。裴长洪（2015）指出，从科斯定理的角度看，建设法治经济的主体要求在于完善市场运行规则，实现交易成本最小化与资源利用效率最大化^②。这与上海自由贸易试验区实施方案中明确提出的“厘清政府、市场、社会关系”“进一步取消和简化审批事项，最大限度地给市场放权”是极为相符的。显然，法治经济为自由贸易港的法治环境建设提供了必要的理论依据。同时，自由贸易港的良好运行离不开相应法律法规的制定与完善。自由贸易并非绝对意义上的“自由”贸易，而是要求贸易在依法依规的情况

^①谢海定：《中国法治经济建设的逻辑》，《法学研究》2017年第6期。

^②裴长洪：《法治经济：习近平社会主义市场经济理论新亮点》，《经济学动态》2015年第1期。

下可以不受相应的海关监管与限制；而要厘清海关监管与自由贸易之间的关系，就势必需要通过相关法律法规的说明来区分二者的界限，进而真正实现监管最小化的目标。王崇敏在讨论海南自贸港区建设的问题时指出，法治能够为全面深化改革创造良好的市场环境营商环境，从而为中国特色自由贸易港的建设与发展提供规范指引与制度保障^①。显然，重视法治环境建设极为必要。

自由贸易港的探索与建设问题涉及诸多新的问题，要求进行新的尝试与突破。而这一系列好的实践经验与制度建设成果亦需要得到充分的法治保障。这意味着自由贸易港的法治环境建设问题同样需要被重视。而这一过程中，又将涉及一系列棘手问题。

首先，自由贸易港的法律定位问题需要相应的法律做进一步的明晰与确认。当前，国内对于自由贸易港定义的阐述，主要以时任国务院副总理汪洋于2017年11月在《人民日报》发表的《推动形成全面开放新格局》一文中对自由贸易港的阐述为相对权威的阐释。但在具体的学术与实践操作中，自由贸易港与自由贸易区、对外贸易区、出口加工区等一系列经济特区类型存在相互交叉与重叠之处。要进一步明确我国自由贸易港的建设方向，就必须对自由贸易港在法律上做出明晰的定义，从而为自由贸易港的探索提供方向指引。更为重要的是，由于自由贸易港探索建设过程将会涉及一系列新的法律法规的制定问题，这意味着当前法律体系下对自由贸易港的探索与建设存在一些限制与阻碍。根据《中华人民共和国立法法》第二章第八条的有关规定，金融、税收、海关、经济等基本法律制度属于国家事权，应当由国家进行相应立法。据此来看，自由贸易港所具备的权限仅限于对基本法律以外的领域或事务进行相关的政策性创新。这对于当前的自由贸易港区创新性实践而言，无疑是一个束缚住手脚行动的枷锁。因此，恰如李猛（2018）所指出的，探索自由贸易港实践的现实问题之一，在于如何摆脱现有法律体制束缚，从而真正实现自由贸易港政策创新与市场监管优化^②。

^①王崇敏：《中国特色自由贸易港建设与法治保障》，《海南日报》2018年6月6日，第A07版。

^②李猛：《新时代我国自由贸易港建设中的政策创新及对策建议》，《上海经济研究》2018年第5期。

《中华人民共和国立法法》第十三条规定：“全国人民代表大会及其常务委员会可以根据改革发展的需要，决定就行政管理等领域的特定事项授权在一定期限内部分地方暂时调整或者暂时停止适用法律的部分规定。”显然，这一法条为自由贸易港区试点在法律法规方面进行局部、临时性调整提供了法律上的支持。但是，就目前上海自由贸易试验区的实践而言，法律的“因地调整”模式尚未真正落到实处。恰如龚柏华所言，一事一议、自下而上请示、自上而下批复依旧是目前上海自由贸易试验区所采取的探索模式。相较于沈国明（2013）^①、季卫东（2014）^②提出的“法律特区”，“特区法律”或许是当前自由贸易港区实践可以考虑采用的方式。在国际上，1966年，新加坡专门制定并出台了《自由贸易区法案》，阿联酋的迪拜自由区亦根据其具体的建设情况制定了一系列针对该区的法律法规。显然，针对自由贸易港设计相应的特殊法律法规，在世界范围内已有实践的先例。

当然，关于自由贸易港相关法律定位及法律法规制定问题，我们需要明确地方立法与国家层面立法的问题。对于自由贸易港而言，我国目前的定位是将之视为国家层面的战略建设。相较于之前的自由贸易试验区建设问题，自由贸易港的建设并非仅仅局限于区域的经济增长与对外开放问题，而是瞄准了国际竞争力提升的重要目标，其诸多标准的设计与制定都要求与国际先进标准看齐与对接。这需要国家在立法层面上给予一定的突破与创新，方能真正推动自由贸易港建设稳步推进，而不至于沦为与已有的对外开放口岸相似的另一类对外开放机制。

其次，自由贸易港建设的要求已经明确提出为“一线放开”“二线管住”，这意味着整个市场监管体系建设的巨大转变。当然，放开并不意味着监管完全失去意义、监管无须继续存在，设立国家层面的主管机构是必需的。国外实践较为成熟的自由贸易区一般设有相应的主管单位或机构进行相应的市场监管，比如美国设立了自由贸易区委员会，韩国亦创设了相应的自由贸易区委员会，新加坡则明确规定交通部负责自贸区的管理问题。因此，

^①沈国明：《法治创新：建设上海自贸区的基础要求》，《东方法学》2013年第6期。

^②季卫东：《金融改革与“法律特区”——关于上海自贸区研究的一点刍议》，《东方法学》2014年第1期。

市场监管问题给自由贸易港的发展提出了技术性难题。一方面，自由贸易港要求实现如下四个方面原则：①更高标准的贸易自由化，②更为积极的投资自由化，③更高层次的服务贸易自由化，④更加强调公平竞争与合法权益保护；另一方面，又要求自贸区应当充分做好应对市场风险的准备，努力完成好“一线放开”“二线管住”的任务。因此，这一系列问题的症结最后将落到自由贸易区的市场规则建设问题，即相应配套法律体系的完善。这要求自由贸易港应当就市场准入问题、国民待遇问题、负面清单制度设计问题、安全审查体系问题、清洁环境问题等，尽快形成相应可操作、相对合理的规则与标准，并在法治体系下市场各个主体（包括政府在内）均按照相关的规定各司其职。

在法治监管领域，与海关监管类似，自由贸易港管理部门应当学会充分利用相关的电子化系统进行智能化运作。当前随着信息技术的不断发展，各种新兴业态不断涌现，并成为当前新兴经济发展的重要内容。对于自由贸易港而言，这些新兴业态、新兴产业势必将在港区内得到快速发展，探索新兴业态的监管模式亦成为自由贸易港营造良好法治环境的重要职责所在。质检、知识产权、税务、工商、食药监管等，同样也是自由贸易港区内加强市场监管绕不开的问题。总而言之，这一系列新问题、新挑战均对自由贸易港的法治环境建设提出了严峻的挑战。

此外，建立健全自由贸易港区的争端解决机制，将成为提升港区内法治环境的关键问题。在市场环境中，由于不同市场主体之间利益关系的纠纷，难免存在一些市场纠纷问题，这便需要公正合理的仲裁与调解机制，以便更好地保障自由贸易港良好的社会经济发展秩序，保障法治环境的有效维护与建设。特别是在自由贸易港更为自由开放的市场环境背景下，高效的司法纠纷解决机制是极为必要的。另外，在发生商贸争端时，仲裁制度是自由贸易港可以借鉴与采用的重要司法制度。为此，自由贸易港区需要就仲裁的具体操作模式、程序规则做清晰的说明与阐释，重视硬件发展的同时更加强调自治权利的意识。商事调解则是我国目前需要着力建设的又一项内容。在目前的自贸试验区建设实践中，商事调解已经开始发挥作用。对于未来的自由贸易港，商事调解将成为一种不可忽视的解决纠纷的方式。显然，上述几项制度安排将共同成为未来自由贸易港多元化纠纷解

决机制的重要组成部分。

最后，自由贸易港法治环境的建设还有赖于港区内法律服务业的充分发展。由于自由贸易港区强调法治经济，所有行动的调解均要求“法”字当头，需要在港区内形成以法律方式解决争端与纠纷的意识，这意味着需要充分的法律服务力量活跃于市场当中，需要充分的法律人才流入自由贸易港区内，满足市场发展的需要。更为关键的是，自由贸易港涉及诸多对外贸易、投融资事项，相关的经济活动已经不仅仅是国内法律法规所能够解决的了。这意味着，在自由贸易港区内，需要律师、公证员与司法鉴定人员等法律服务业从业者具有强硬的法律专业知识素养与国际化素养，需要相关的法律从业人员熟悉国内相关法律、国际贸易新规则与管理以及相关国家的最新法律法规，以便通过法治方式更好地解决涉外争端与纠纷，更好地维护自由贸易港区的法治环境，进而提升整个自由贸易港区的国际影响力与竞争力。

第六节 自由贸易港的营商环境

营商环境作为一个公共管理领域的概念，近几年才开始进入人们的视野，并逐渐为社会所重视。根据世界银行一年一度发布的《营商环境报告》（*Doing Business*）的相关阐述，所谓的营商环境是指企业在申请开设、生产经营、贸易活动、纳税、关闭和执行合约等方面，遵循政策法规所需要的时间、经济成本等各方面因素的总和。按照该报告构建的指标内容，具体包括如下11个领域：获得信贷、开办企业、获得电力、执行合同、办理施工许可证、登记财产、纳税、保护中小投资者、跨境贸易、办理破产与劳动市场法规等^①。自2003年世界银行第一次发布《营商环境报告》之后，“营商环境”逐渐进入政府工作清单，并成为衡量一个国家或地区经济发展条件优劣的重要指标。董彪、李仁玉（2016）指出，营商环

^① 《2018年营商环境报告：改革以创造就业》，<http://chinese.doingbusiness.org/zh/reports/global-reports/doing-business-2018>。

境具体包括影响商事主体行为的经济要素、政治要素和文化要素等，是一个国家或地区有效开展交流、合作与参与竞争的重要依托，体现了该国或地区的经济软实力情况^①。在全球化和市场化程度日益深化的背景下，优化营商环境已经成为当前提升国家或地区经济软实力的重要工作内容。因此，在建设自由贸易港的过程中，如何优化营商环境亦当成为需要关注的重要议题。

事实上，优化自由贸易港的营商环境与我国当前中央政府的主流政策倡议是相匹配的。早在2013年中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中就明确提出，要“建设法治化营商环境”。2015年，在世界经济论坛达沃斯年会上，李克强总理明确提出要“打造国际化、市场化、法制化的营商环境”。必须承认的是，良好的营商环境是一个国家或地区科学发展的金字招牌，营商环境可谓是生产力^②。根据世界银行的相关报告，良好的营商环境会使区域投资率显著增长0.3%，GDP增长率显著增加0.36%^③。总而言之，优化营商环境有助于改善自由贸易港的发展软实力，从而增强自由贸易港的国际竞争力，增强其集聚生产发展资源的吸引力；优化营商环境有助于形成技术创新的良好孵化环境，进而增强自由贸易港科技创新的驱动力，营造良好的科技创新“生态”环境；优化营商环境还有助于自由贸易港成为跨国企业的沃土，激励自由贸易港跨国交易的发展；最后，优化营商环境有助于自由贸易港充分优化经济发展结构，实现现代化、国际化的经济发展体系，增强其在国际贸易市场与金融市场中的辐射带动效应。

营商环境在自由贸易港建设工作中占据举足轻重的地位。2017年11月，在自贸试验区创新发展（西安）峰会上，有学者指出，外商投资占比、进出口贸易体量和营商环境将是自由贸易港时代内陆型自由贸易试验区发展升级

^①董彪、李仁玉：《我国法治化国际化营商环境建设研究——基于〈营商环境报告〉的分析》，《商业经济研究》2016年第13期。

^②《一大波政策“红暴雨”全方位优化营商环境》，2017年12月29日，http://kw.beijing.gov.cn/art/2017/12/29/art_366_41762.html。

^③李国强、马晓白：《优化营商环境是促进高质量发展的重要基础》，2018年5月8日，<http://www.drc.gov.cn/xsyzcfx/20180508/4-4-2896097.htm>。

的重要途径^①。2018年2月22日，在中国（上海）自由贸易试验区推进工作领导小组会议上，应勇指出，上海自由贸易试验区建设须在优化跨境贸易营商环境上有所突破，降低口岸费用、压缩口岸耗时，进而让企业拥有更多获得感^②。魏建国接受中国财富网专访时同样提出，中国要打造独具中国特色的自由贸易港，就应当不仅仅关注贸易增长的问题，还应当关注人才集聚与科技创新等问题，打造出全球最好的营商环境，最终形成跨国公司研发中心与总部集体落户的现象，充分发挥其集聚效应^③。总而言之，无论是当前已经确定了建设自由贸易港区的上海、海南，还是其他努力争取获准建设自由贸易港区的城市，都已经意识到优化营商环境是当前提升竞争力的重要突破口。

就国际上已有高标准自由贸易港的实践经验而言，良好的营商环境是这些自贸港的突出特征，并成为其长久保持竞争力与活力的重要因素所在。2018年3月世界银行公布的《2018年营商环境报告：改革以创造就业》显示，全球营商环境排名前十的国家或地区分别是新西兰、新加坡、丹麦、韩国、中国香港、美国、英国、挪威、格鲁吉亚和瑞典。其中，中国内地在全球范围内排名第78位（见表9-5）。相对而言，当前中国的整体营商环境水平与世界上具备高层次营商环境的国家或地区仍有相对较大的差距。特别是就自由贸易港建设而言，目前自由贸易港建设相对成功的新加坡、韩国、美国等国家和中国香港等地区均具备高层次的营商环境氛围。中国内地营造和优化营商环境工作仍需付出巨大的努力。

表9-5 2018年全球营商环境前十位国家/地区与中国营商环境状况

| 排名 | 国家/地区 | 得分 | 与上年得分相比的变动情况 |
|----|-------|-------|--------------|
| 1 | 新西兰 | 86.55 | -0.18 |
| 2 | 新加坡 | 84.57 | +0.04 |

^①张莹：《观察：“自由贸易港”时代将至，内陆自贸区要升级先过这三关》，2017年11月14日，<http://www.nbd.com.cn/articles/2017-11-13/1160981.html>。

^②徐金忠：《上海：要在探索自由贸易港建设有新突破，优化营商环境》，2018年2月23日，<http://finance.sina.com.cn/china/gncj/2018-02-23/doc-ifyrvaxe8956167.shtml>。

^③田欣鑫、安震：《五个问题一张图，读懂海南自由贸易港！》，2018年4月14日，http://https://finance.ifeng.com/a/20180414/16070606_0.shtml。

(续表)

| 排名 | 国家/地区 | 得分 | 与上年得分相比的变动情况 |
|----|-------|-------|--------------|
| 3 | 丹麦 | 84.06 | -0.01 |
| 4 | 韩国 | 83.92 | 0.00 |
| 5 | 中国香港 | 83.44 | +0.29 |
| 6 | 美国 | 82.54 | -0.01 |
| 7 | 英国 | 82.22 | -0.12 |
| 8 | 挪威 | 82.16 | -0.25 |
| 9 | 格鲁吉亚 | 82.04 | +2.12 |
| 10 | 瑞典 | 81.27 | +0.03 |
| 78 | 中国 | 65.29 | +0.40 |

资料来源：World Bank: *Doing Business 2018*。

另一方面，城市营商环境同样与城市发展的区域差异情况密切相关。根据2017年11月粤港澳大湾区研究院发布的《2017年中国城市营商环境报告》，广州、北京、深圳、上海、重庆、南京、杭州、宁波、青岛和武汉分别位列中国城市营商环境排行榜前十位^①。当然，从具体的指标选取与最终的排榜结果看，这一报告可能存在值得进一步商榷之处。但总体而言，积极改善城市营商环境，对提升区域发展竞争力具有积极的作用。对于当前的中国城市而言，其发展受多个方面因素的影响，这导致我们不能完全直接依照榜单来确定城市营商环境的实际优劣。以商务成本指标为例，该报告中上海、深圳、北京是全国商务成本最高的城市，这主要源于其高昂的工资、水电气价格和商品房价格。商务成本最高的城市同时也是全国营商环境最好的市场之一，从直觉上显然很难将两者联系在一起。

看待我国城市营商环境发展水平的另一个重要指标在于对全国各大城市之间的营商环境进行具体排名，比较其相对位次。《2017年世界城市营商环境评价报告》显示，纽约、伦敦、东京、新加坡、巴黎、洛杉矶、多伦多、香港、上海、首尔等10座城市位列全球前十位。此外，我国的广州位列第19

^①定军：《中国城市营商环境排名出炉，世界城市营商环境排名发布》，2017年11月10日，<http://money.163.com/17/1110/05/D2RVTPJ5002580S6.html>。

位，深圳位列第21位，北京位列第23位（见表9-6）。相较而言，中国几座一线城市位列前茅，但对具体的分指标进行比较可以看出，上海、广州、深圳、北京等在软环境、商务成本、社会服务方面仍相对薄弱，有进一步提升的空间。

表9-6 2017年世界城市营商环境排名（部分）

| 排名 | 城市 | 软环境指数 | 生态环境指数 | 基础设施指数 | 商务成本指数 | 社会服务指数 | 市场环境指数 | 国际城市营商环境指数 |
|----|-----|-------|--------|--------|--------|--------|--------|------------|
| 1 | 纽约 | 0.781 | 0.547 | 0.588 | 0.753 | 0.609 | 0.660 | 0.655 |
| 2 | 伦敦 | 0.832 | 0.647 | 0.745 | 0.463 | 0.517 | 0.498 | 0.636 |
| 3 | 东京 | 0.695 | 0.588 | 0.618 | 0.501 | 0.645 | 0.644 | 0.626 |
| 4 | 新加坡 | 0.871 | 0.554 | 0.463 | 0.588 | 0.703 | 0.324 | 0.579 |
| 5 | 巴黎 | 0.681 | 0.674 | 0.473 | 0.530 | 0.443 | 0.481 | 0.548 |
| 6 | 洛杉矶 | 0.720 | 0.518 | 0.285 | 0.788 | 0.332 | 0.621 | 0.531 |
| 7 | 多伦多 | 0.738 | 0.854 | 0.124 | 0.665 | 0.347 | 0.360 | 0.491 |
| 8 | 香港 | 0.841 | 0.566 | 0.376 | 0.331 | 0.428 | 0.306 | 0.487 |
| 9 | 上海 | 0.554 | 0.406 | 0.687 | 0.347 | 0.256 | 0.446 | 0.471 |
| 10 | 首尔 | 0.835 | 0.524 | 0.226 | 0.478 | 0.437 | 0.307 | 0.466 |
| 19 | 广州 | 0.553 | 0.433 | 0.420 | 0.478 | 0.196 | 0.399 | 0.417 |
| 21 | 深圳 | 0.541 | 0.526 | 0.295 | 0.299 | 0.312 | 0.415 | 0.406 |
| 23 | 北京 | 0.549 | 0.218 | 0.333 | 0.337 | 0.460 | 0.425 | 0.397 |

资料来源：粤港澳大湾区研究院发布的《2017年世界城市营商环境评价报告》。

目前，全球掀起了一股积极改善营商环境的浪潮。2017年，东亚地区25个经济体中，多于2/3的经济体已推进相关事宜，共计实施营商便利制度改革45项，比2016年已实际增加了17项^①。例如，中国香港一直致力于营商环境的优化建设。早在2006年1月，香港专门成立了方便营商咨询委员会（简称“方咨会”）。根据香港特区政府一站通网站公示的相关信息，香港方咨会的主要工作目标在于“务求革除烦琐的规则、取缔不必要的规管、提高规

^①李国强、马晓白：《优化营商环境是促进高质量发展的重要基础》，2018年5月8日，<http://www.drc.gov.cn/xsyzcfx/20180508/4-4-2896097.htm>。

管的效率，以及降低商界的遵规成本，确保香港在营商环境规管方面更具竞争力”^①。从近些年来世界银行对外公布的《营商环境报告》的相关结果来看，中国香港的营商环境在全球范围内一直位列前茅。此外，俄罗斯在优化营商环境方面同样做了不少工作，并成功地将俄罗斯营商环境的国际排名从2011年的第120名提升到2017年的第35名，整体工作效果显著。近年来，印度亦积极紧抓营商环境优化工作，以与其2014年提出的“印度制造”倡议相匹配。近年来，我国营商环境优化方面的工作亦在紧锣密鼓地部署与开展。根据李国强、马晓白（2018）的说法，2013—2018年我国国务院部门行政审批事项削减了近44%，非行政许可审批彻底被终结，而中央政府层面核准的企业投资建设项目数量相较以往已减少了90%，中央政府定价项目亦缩减了近80%^②。总而言之，近几年来我国中央政府和地方各级政府同样在不遗余力地优化营商环境，以创造更好的投资、建设、生产与营商环境。

政府有关部门同样高度重视自由贸易港营商环境的建设工作。根据《全面深化中国（上海）自由贸易试验区改革开放方案》所谈到的建设目标，其中明确提到上海应当努力“率先形成法治化、国际化、便利化的营商环境和公平、统一、高效的市场环境”。为此，上海自由贸易试验区3.0版将就市场准入负面清单与外商投资负面清单制度的完善、商事登记制度改革的深化、“证照分离”的全面实现等方面进行积极的尝试、探索与改革。此外，在中国（陕西）自由贸易试验区、中国（四川）自由贸易试验区等的相关实施方案中亦谈到了优化营商环境的问题。总而言之，在目前已有的营商环境优化工作的基础上，自由贸易港需要就如下几个方面内容积极做进一步的探索与挖掘。

首先，自由贸易港应当充分利用新兴的互联网信息技术，建设相关的业务、数据与贸易平台，通过电子化、智能化操作的方式实现自由贸易港区内部不同部门之间的协作，从而能够更快、更及时地发现相关的公共服务诉求，“对症下药”，使整个服务活动更有针对性、更为高效。以迪拜自由贸易区为例。迪拜多种商品交易中心（Dubai Multi Commodities Centre, DMCC）

^①方便营商咨询委员会，<https://www.gov.hk/sc/theme/bf/advisory/intro>。

^②李国强、马晓白：《优化营商环境是促进高质量发展的重要基础》，2018年5月8日，<http://www.drc.gov.cn/xsyzcfx/20180508/4-4-2896097.htm>。

执行董事克丽丝塔·福克斯（Christa Fox）接受媒体采访时曾指出，迪拜自贸区值得其他自贸区借鉴之处在于其“平台、标准和沟通”^①。新加坡则通过无线与宽带接入、智能电网、数字应用、金融网络等高科技“软基础设施”形成一个庞大的信息网络，通过开通贸易平台等一系列电子窗口与平台，以电子化促进贸易便利化。目前新加坡亦在致力于“国家贸易平台”的进一步打造，以期再一次升级信息平台。中国香港除了设立方咨会，还在香港特区政府一站通网站上设立了营商咨询电子平台，进而通过电子平台的方式对外公开相应的规例、行政措施与数据，同时亦可收集各方的反馈信息。这些高标准自由贸易区的实践经验为当前我国内地积极打造电子化、智能化业务、数据与贸易平台提供了良好的借鉴之处。自由贸易港应当在当前行政简政放权的基础上进一步推进行政服务型工作的优化与升级。

其次，应当积极谋划创设自由贸易港营商环境优化的相关负责部门或委员会，负责总体调度与协调自由贸易港各部门、港区各主体在优化营商环境方面的工作。设立相关主管部门的目的并不在于加强对市场的监管或指导，而在于提供一个统一的营商环境建设负责机构。具体操作与职责设置可参考香港方咨会的相关组织建构。由于自由贸易港区本身的战略定位不同于自贸港区所在城市的地方性属性，而是具有全国意义的战略属性，故而设立这一负责机构有助于突破传统的行政层级权限与层层审核的限制，更有助于在中央政府的统一领导下，积极谋划政策创新，推动简政放权深入开展。

设立相应机构的另一个重要目的在于加强政府与业界的正常沟通，为两者间的正式讨论提供一个良好的平台。这方面的设计亦可参考香港地区的相关做法。香港为了加强特区政府与业界在营商环境建设方面的沟通，特意设立了营商联络小组，目前根据不同的业态及产业设立了10个小组：①戏院；②主题公园及其他景点；③家庭娱乐中心；④食物业（酒楼餐馆类）；⑤食物业（非酒楼餐馆类）；⑥游乐会社；⑦卡拉OK、夜总会、酒吧及其他娱乐场所；⑧酒店；⑨桌球馆、公众保龄球场及公众溜冰场；⑩宾馆、度假营及度假屋等。其具体的操作方式是特区政府派出代表出席相关的讨论会，就

^①《全球三大自由贸易港经验说》，2018年5月8日，https://www.sohu.com/a/231027351_265147。

执行层面上的规管及牌照事宜与业界交流与交换意见，回应相关的疑问和质疑。显然，对于自由贸易港区，在相应营商环境优化工作负责总部门之下，可考虑设立相应的营商联络小组，对港区内不同的服务业态进行定点交流，充分发挥港区内企业单位参与营商环境优化建设的积极性，进一步优化自由贸易港的营商环境条件。

最后，自由贸易港区负责营商环境优化的相关部门可积极参考与借鉴世界银行发布的《营商环境报告》，以及国内粤港澳大湾区研究院发布的《城市营商环境报告》等，按照其中涉及有关营商环境的相关因素和条件，从宏观层面整体调节各方面的工作安排，充分结合和发挥自由贸易港区的特殊优惠政策和特殊制度设计，从而使整个优化工作更具合力，以充分发挥其整体规模效应。

表9-7 2018年世界银行发布的《营商环境报告》涉及指标

| 一级指标 | 二级指标 |
|---------|---|
| 开办企业 | 企业创办所需要的手续数量 申请的时间（单位：天） 成本支出（人均收入的百分比） 最低资本限额（人均收入的百分比） |
| 办理施工许可证 | 所需手续数量 所需时间（单位：天） 成本（仓库价值的百分比） 建筑质量控制指数 |
| 获得电力 | 所需手续数量 所需时间（单位：天） 成本（人均收入的百分比） 关税透明度与供给的可靠性指数 |
| 登记财产 | 所需手续数量 办理所需时间（单位：天） 成本（产权价值的百分比） 土地监管质量指数 |
| 获得信贷 | 合法权利强度指数 信贷信息的深度指数 征信场所覆盖率（成年人口的百分比） 征信注册覆盖率（成年人口的百分比） |

(续表)

| 一级指标 | 二级指标 |
|---------|--|
| 保护中小投资者 | 信息披露程度 董事责任程度 股东诉讼便利程度 股东权益范围 所有权及其有效控制程度 企业透明度 |
| 纳税 | 税收种类（每年的数目） 纳税时间（单位：小时/年） 税收总额及其贡献率 事后归档 |
| 跨境贸易 | 出口时间 出口成本 进口时间 进口成本 |
| 执行合同 | 执行时间（单位：天） 成本（约定数额的百分比） 司法程序质量 |
| 办理破产 | 所需时间（单位：年） 成本（资产价值的百分比） 复得率 破产机构的债务偿付能力 |

资料来源：整理、翻译自World Bank: *Doing Business 2018*。

表9-8 城市营商环境度量指标

| 一级指标 | 二级指标 |
|-------|---|
| 软环境指数 | 开办企业 开办企业耗时（单位：天） 开办企业成本（人均收入百分比） 最少支付资本（人均收入百分比） 执行合同 执行合同耗时（单位：天） 执行合同成本（标的额的百分比） |

(续表)

| 一级指标 | 二级指标 |
|--------|--|
| 软环境指数 | 财产登记 财产登记程序 财产登记成本（财产价值的百分比） 内外投资指数（投资增速） 税负指数（一般财政预算收入与GDP总量之比） |
| 生态环境指数 | 空气 优良天气天数 PM _{2.5} 浓度 建成区绿化覆盖率 废水 工业废水排放量 单位面积废水排放量 |
| 商务成本指数 | 工业水价 工业天然气价格 工业电价 房价 职工工资成本 |
| 基础设施指数 | 道路面积——公路设施 航空吞吐量——航空设施 供气量——管道设施 货运量——货运设施 移动电话接入互联网数——移动互联网数据设施 公交数量——公交服务 出租车数量——出租车服务 轨道交通长度——轨道交通服务 |
| 市场环境指数 | 地区GDP 人均GDP GDP增速 进出口总额 社会消费品零售额 |

(续表)

| 一级指标 | 二级指标 |
|--------|---|
| 社会服务指数 | 医疗服务——每万人的床位数 科技服务——科技投入占GDP比重 融资服务——本外币贷款占GDP比重 教育服务——学生人数与常住人口之比 养老服务——城镇基本养老参保比例 |

资料来源：整理自粤港澳大湾区研究院《2017年中国城市营商环境报告：广州、北京、深圳、上海居前四位》。

小 结

作为自由贸易试验区的进一步升级，自由贸易港是我国对外开放进程中新的探索。自第一批建设以来，自由贸易试验区带动了各个省市的经济发展，而发挥港口优势的自由贸易港建设则给我国经济赋予了新势能。目前，我国已经部署成立海南自由贸易港，上海、厦门也在积极争取将自由贸易试验区升级为自由贸易港。尽管只是小范围的尝试，但这一举措通过吸引各国公司入驻，增加贸易转口量，实现大量外汇收入，势必将构造出中国对外开放的强大引擎。自由贸易港将积极融入全球价值链分工，发挥中国创造力。同时，该区域的发展也会推动中国企业转型升级，助力新旧动能转换，突破自由贸易试验区的发展瓶颈。对比新加坡、中国香港的转口贸易的发展，就目前经济功能区建设来看，我国内地自由贸易试验区转向自由贸易港仍然有很大空间。为了下一步成功转型发展，我国应对标国际标准，在商品税收方面提供更大的优惠力度。提高金融开放程度，发展离岸贸易。同时提高资本流动便利度，继续推行利率市场化改革。一方面不断扩大资源要素流动的自由度，另一方面制定实行一套完备的监管制度，也是自由贸易港充分发挥引领作用的基础。应继续推广落实“一线放开”“二线管住”的理念，在贸易便利化的同时进行风险管理，营造良好的营商环境，优化法律制度，维护各个经济主体的权利。自由贸易港建设任重而道远。

后 记

2018年春天，在张燕生首席研究员的引荐下，应广东经济出版社盛情邀请，我们开始研究梳理中国改革开放40多年来特殊经济区域在中国的发展历程、积极贡献、存在的问题和面临的挑战，也希望能够探索在新一轮改革开放进程中，这些区域特别是中国的自由贸易试验区和未来的自由贸易港的发展方向、路径和政策需求。本书的合著者包括北京大学经济学院博士沈博、世界银行咨询顾问崔圣、北京大学经济学院商务硕士叶怡君、对外经贸大学WTO研究院硕士黄钰、商务部国际贸易经济合作研究院研究生院硕士郭家琳、加拿大麦吉尔大学经济学硕士雷杨、悉尼大学金融学硕士金扬凯。商务部国际贸易经济合作研究院研究生院硕士段宁和杨梦、香港中文大学佟可涵、武汉理工大学张彤参加了书稿的修改和编辑工作。对外经贸大学WTO研究院博士宋懿达、南开大学金融学院硕士王一迪提供了部分资料和素材。在此，所有作者深深感谢广东经济出版社编辑刘亚平和毛一飞在成稿过程中的耐心、细致，以及本书的编辑付出的大量心血。由于时间紧张，本书一定存在很多不足或错误之处，恳请读者批评指正。

张建平

2019年3月

国际视野下的
中国对外开放丛书

从出口加工区到自由贸易港

张建平

等著


南方出版传媒
广东经济出版社

国际视野下的中国对外开放丛书

1. 《国际视野下的中国对外开放》
2. 《中国对外开放与全球价值链升级》
3. 《人民币国际化：离岸市场及其影响》
4. 《全球化视野下的我国自贸区战略》
5. 《改革开放与贸易强国》
6. 《服务外包：推动中国服务业开放新引擎》
7. 《加工贸易的演进、转型与升级》
8. 《从出口加工区到自由贸易港》
9. 《香港经济转型与两地经济合作》
10. 《对外开放中的我国所有制结构变迁》

出版人：李 鹏

责任编辑：刘亚平 梁雪莹 赵巧叶

责任技编：许伟斌

封面设计：罗 洪

ISBN 978-7-5454-6707-9



9 787545 467079 >

定价：48.00 元