

# 中国自由贸易港布局的基本思路及策略研究

杨 英

(暨南大学经济学院,广东广州 510632)

**摘要:**自由贸易港是自由贸易港区中开放程度最高的经济功能区,其布局要求与国内外交通等联系便捷、对外联系现实及历史基础好、对内辐射条件好和围避条件好等。中国自由贸易港区建设已超过四十年,现正准备设置的一批开放程度最高的自由贸易港,在布局时应该选择避开靠近国民经济“重心区”的区位。为促使首批自由贸易港合理布局,必须对自由贸易港的具体区位、数量、发展模式、区域意义和经济运行机制进行系统研究。

**关键词:**中国;自由贸易港;布局模式;基本策略

**中图分类号:**F74 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2019)91-0009-05

国家着眼于国内外发展大局,深入研究、统筹考虑、科学谋划,于2017年底提出将“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”,彰显“将改革开放进行到底”,扩大对外开放、积极推动经济全球化的决心及重大举措,自此拉开了中国推动形成全面开放新格局的序幕。很快,上海便向国家提交申报自由贸易港方案;2018年初,全国各地地方“两会”中,“自由贸易港”成为热点词汇,天津、浙江、福建、广东、山东等多地也纷纷启动了酝酿、探索、申报自由贸易港的进程。由于高水平自由贸易港的形成是不以人的意志为转移,而是在众多的影响国内外经济、政治形势因素共同作用的结果。自由贸易港的布局对其建设成效显得十分重要。

## 1 自由贸易港及其布局要求

### 1.1 自由贸易港区及自由贸易港

自由贸易港区是一个具有多层面及多向度的综合性概念,指的是一国为促进对外经济贸易的发展以及将经济融入世界经济体系,在其国境内划出的一个空间,实施不同层次的相关降低以至取消贸易壁垒、低税率、低要素成本及门户开放等促使经济与贸易自由化的政策,以吸引国内外种类经济要素进区发展而形成的经济功能区(杨英,2016)。自由贸易港区与港区外相比,具有更使货物、服务、金融、人员和信息等要素能自由流动的所谓“五大自由”为本质特征。不同的自由贸易港的管理制度差别很大

(赵梦娴,2018)。但从结构功能上看,自由贸易港区既有如国际贸易、出口加工区等单一功能,也有如推行制造、贸易、研发、金融和旅游等服务的全方位开放及拓展的综合功能的;从开放水平上看,其对外开放程度的松紧差别也较大,包括有沿海经济开发区、经济特区、自由贸易试验区、保税港区,以及自由贸易港等。其中,自由贸易港是对外开放程度最高的自由贸易港区。国际上比较认同的说法是,自由贸易港是特指设在一国领土之内、海关管理线之外,允许境外货物、资金及人员自由进出的区域。这一区域对全部或大部分货物予以进出口自由及免征关税,并且准许在区内开展货物自由储存、展览、拆装、重新包装、整理、加工制造、贸易和金融服务等业务活动。其具体做法是借助港口(对外联系便捷的海港或空港等交通枢纽)地区的自然条件划定区域,用“物理围网”(以前多为实物隔离网,现随科技发展及为节省建设及维护成本,已有越来越多的自由贸易港逐步采用电子围网进行隔离)方式进行围避,并通过实现“一线放开、二线管住,区内自由及政策优惠”进行监管,以防止其自由贸易政策出现“外溢”而对国民经济造成冲击。有专家认为,“物理围网”只能适用于货物贸易为主的自由贸易港监管要求。如陈子雷指出,在“互联网”信息革命和数字贸易时代,物理围网显然无法满足自由贸易港在金融创新、服务业开放和投资便利化后的区内驻点、区外渗透、内外联动要求,并且这种落后的监管方式还将人为地隔断区内外人员、要素自由流动和资源的优化配置。(上海对外经贸大学自由贸易港战略研究院,2018)。本人认为,随着电子技术的快速升

级叠代,及其在服务贸易的应用,服务贸易中将会有越来越多的领域将可以通过帐户绑定,在“物理围网”外按自由贸易港的运作要求进行活动而不会导致自由经济与贸易政策的“外溢”。目前国内设立自由贸易试验区,金融领域的试验完全可以通过帐户的绑定,将自由贸易政策锁定于指定的范围之中,就没有必要弃“金融集聚区”而“另起炉灶”的将金融创新试验的区位局限于自由贸易试验区这一“金融荒芜区”(这些区域在建设伊始连银行储蓄所都极少)的“物理围网”内,因此造成再造新的“金融集聚区”与原“金融集聚区”的矛盾及低效运作。

## 1.2 自由贸易港的实践意义

自由贸易港应该是当今世界上各经济体对外开放程度最高的区域。设置并发展自由贸易港是世界经济体系的运动和发展的产物,也是应对世界经济发展新趋向的必然选择。第二次世界大战以来,正当世界经济步入生产的国际化和国际分工的精细化等,掀起世界经济一体化浪潮,国家与国家之间的经济协作和联系越来越密切,各国为了保护国内的产业、经济少受外来因素的冲击,也纷纷筑起了贸易保护主义的藩篱。自此,对外开放、加快国际合作与贸易保护这对矛盾便成为制约各国经济发展的一大主要障碍。为成为国际经贸沟通与合作的重要节点,自由贸易港几乎需要对外打开所有经济要素流进出境的各种制度屏障,在海关管理上的“不设防”,这使其具有为相互设限的各国提供相互进行沟通及促使资源要素在全球范围内进行优化配置的渠道和机会的特点。因此,为化解这一矛盾,全球除涌起世界经济区域一体化的浪潮外,更推动了自由贸易港等自由港区(除自由贸易港外,还包括经济特区、出口加工区、保税区、对外贸易区和自由港等)的快速发展。至今,全世界已建设有130多个自由贸易港和2000多个与自由贸易港的内涵和功能相似的自由贸易港区,并且随着世界经济的不断发展,自由贸易港区的数量还会相应的增加。可以断言,只要贸易保护主义没有完全消失,自由贸易港及自由贸易港区便会有其生存的环境和发展的必要。世界经济体系的健康发展,需要有一大批分布于各地的自由贸易港及自由贸易港区,特别是高水平的自由贸易港的支撑。从这一角度看,亚太地区经济乃至世界经济的有序发展,的确需要像香港这样一些高水平自由港区的辐射(杨英,2002)。对中国而言,设置若

干高水平的自由贸易港,不但可以拓宽对外贸易及开展国际经济合作的平台及渠道;也可以辐射、带动国民经济的有序发展;更可以通过建造自由贸易港,在营造其符合国际惯例的投资环境的同时,为国家的改革开放提供切实可行的生动的借鉴。

## 1.3 布局自由贸易港的区位要求

自由贸易港选址的合理性,往往决定着其建设的成败。为促使自由贸易港能高效及安全的运作及发展,要求其布局应尽量满足如下的几个条件:一是选址应尽量考虑在靠近对外联系便捷、特别是国际上不同国家和地区相互联系便捷的区位,以使建成后的自由贸易港能成为国际经济与贸易的重要结点,以更好地发挥其平台和渠道的作用。二是对外联系的传统和现实基础较好,在与世界经济体系对接方面时,经济与贸易、体制、观念及文化等方面的阻力较少,便于较快地构建起与国际惯例相吻合的经济运行体制和机制。三是有较好的对内地的辐射环境,使自由贸易港在建设发展起对外经济与贸易联系的高水平的平台和渠道之后,也能够成为新的“增长极”,辐射、带动和促进自由贸易港周边地区及国家经济的高效发展(杨英,1996)。四是具有较好的围避条件,以便低成本地建设及管理“不设防”的自由贸易港,保证相关的全开放政策“外溢”,以及防范国民经济受外围经济冲击。

## 2 中国自由贸易港的布局模式

### 2.1 国内探索、布局与建设自由贸易港区历程

当代中国自由贸易港区的探索、布局与建设,与改革开放同时起步于1970年代末期。首先在1979年7月成立深圳、珠海、汕头和厦门四个经济特区,于1988年4月又增设海南经济特区。设立首批经济特区之后,理论界及决策界都曾考虑并在实践中部分地参照及引进了自由贸易港的布局及建设模式和规则。1980年代初,邓小平视察厦门经济特区时曾提出关于建设自由贸易港这一概念,之后国务院在1985年的“88号文”提出厦门经济特区将实施“自由港的某些政策”,后因某些历史及其他原因一直没能落地。1980年代末,国内探讨开发上海浦东改革开放时也曾提出要设立自由贸易港;2013年,上海向中央申报设立自由贸易试验区,其定位一开始均是设立自由贸易港,并以自由贸易港作对标对象的。但从2013年陆续推动建设的全国12个自由

贸易试验区,都与自由贸易港有较大的差异(上海对外经贸大学自由贸易港战略研究院,2018年)。

虽然,中国开放层次较低的自由贸易港区已有多年的实践,其实践中已证明是行之有效的许多做法,也已由“区域特惠”机制及政策顺利地转化为在全国普遍推行的“普惠”机制及政策,并对中国国民经济的发展起到了有目共睹的贡献。但随着改革开放走向全面深化,为更好地享受经济全球化“红利”,促进国民经济的有效转型升级,中国设置并建设自由贸易港区中开放程度最高的自由贸易港势在必行。为此,2017年3月国务院批复了上海自贸试验区全面深化改革方案,明确提出要在上海率先推行建设自由贸易港,重新提出了自由贸易港探索、规划和建设的需求;十九大报告提出将于内地探索建立自由贸易港的新任务;2018年4月,在海南经济特区成立30周年纪念大会上,习近平进一步指出“支持海南全岛建设自由贸易试验区,支持海南逐步探索、稳步推进中国特色自由贸易港建设,分步骤、分阶段建立自由贸易港政策和制度体系”,从而又从更高的层面正式拉开了内地布局与建设自由贸易港的序幕。

## 2.2 中国自由贸易港布局设想

有着超过四十年对外开放历程的中国,已依次建立起若干的经济特区、经济技术开发区、保税区、新区、自由贸易试验区等不同类型的自由贸易港区,但随着改革开放的不断深化,为更好地促进国民经济发展,需要在现有对外开放格局的基础上,通过设立开放层次更高的自由贸易港,探索深化改革开放的新机制及举措,以进一步推动“一带一路”建设及经济全方位对外开放。虽然,设置自由贸易港确实有利于推进中国对外贸易及国际合作走向新的台阶,并由此促进国民经济的转型升级,但综合考虑中国当前的外贸、经济运行态势及海关监管水平等因素,一时还不宜在全国范围内过快推进。为此,为促进国民经济有条不紊地驶入“经济全球化”轨道,以享受相应的全球化的“趋向红利”,也为便于经济要素的自由进出和在自由贸易港内对全球资源进行高效配置,自由贸易港应主要布局于无论在经济、观念及与市场经济发展相适应的经济运行机制等对外开放基础及承受力较好的沿海地区。

现代世界经济发展要求各经济体必须融入全球化大潮。作为目前国际上对外开放最为彻底的政

策模式之一的自由贸易港,其有助于引进推动国家现代化进程的先进的观念、技术、资金、管理,以及在便于范围内高效地整合资源等等,但必须考虑对外开放的有效性及对外“不设防”的安全性这一基础问题。降低这一矛盾带来的风险的最为直接且有效的做法,自然是选择开放基础较好、对内对外联系条件便捷,但又能有效避免国民经济受冲击的地区作为试验地。因此,出于谨慎发展的考虑,国家在设立自由贸易港时必须尽量避免其可能对国民经济“重心区”的影响。如在改革开放初期,虽然当时若将上海作为对外开放实践及试验区,其效率将可比其它地区要高得多。但考虑到那时上海市的经济体量便占全国总量的大比重,如1978年上海市GDP占全国比重为7.48%,财政收入占全国的1/8。将其作为对外开放的试验区能获得较高效率自然是以国民经济受外围经济冲击作为代价的。出于“稳发展”的考虑,国家没选择经济发展基础好、整体发展素质高的上海等长江三角洲地区,而是在东南沿海的广东和福建两省设立首批经济特区,以便有效地保证了经济发展不受急速的对外开放“门户”所冲击。为此,我们可以总结出一个重要的经验,即自由贸易港的布局在区位选择上应避免“经济重心”。

经过四十年以上的改革开放实践,广东省在全国改革开放方面先走一步,使其经济社会发展取得了快速的发展:在改革开放方面不仅形成了丰富的经验,自然也具备了进一步全面深化改革的较有利的条件。这自然是国家“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”,设立、建设及运营自由贸易港,通过进一步扩大对外开放、深化体制的系统改革的最佳的区位选择。但是,与四十年前一样面临着同样的逻辑是,当今的广东省于全国经济体系中的地位正如于改革开放之初的上海一样,扮演着举足轻重的角色。2017年广东省GDP 8.99万亿元,占全国GDP总量82.7万亿元约1/9;财政收入总额2.28万亿元,占全国财政收入总额17.25万亿元的1/8以上。而且,其于2018年前三季度GDP总量的84.35%高度集中于珠三角,因而国家在珠三角地区上设立并探索自由贸易港,也会存在着对体制的有序演化及其对经济稳健发展的不确定性的担忧。事实上,珠江三角洲地区通过粤港澳大湾区建设,充分发挥港澳两个自由贸易港的作用,也没有必要再布局与建设新的自由贸易港的。

为此,自由贸易港的布局不能选择在珠三角及长三角这样的经济“重心区”区位。

从经济理论上,将地处改革开放前沿的沿海地区,而又不是经济“重心”区域作为开设自由贸易港的首批试点,是可以起到既能防范经济发展风险,又能获取较好预期的选择。具体表现:一是这些地区的改革开放方面具有较好的历史基础及现实基础,对外开放及深化改革内在动力强。二是这些地区的经济总量不大,在自由贸易港建设过程中,如若出现难以控制的风险时,不会对整个国民经济造成伤筋动骨的影响。三是其临近经济发达的区域,既能直接得到来自发达地区的人力、智力、财力及物力方面的支持,也最能感受到中国整体经济转型与发展的基本趋向,改革开放的需求的精准意识强,自由贸易港探索与建设的方向及路径清晰。四是这些地区的自由贸易港在探索与建设过程中形成的成功经验,易于为周边发达地区所观察到,利于系统总结、复制、应用以及向其它地区推广。

基于以上的分析,可以得出的结论是:中国第一批自由贸易港的设置和布局,不一定在区位上要与目前所布局的自由贸易试验区完全重叠。按照这样的分析思路,本人认为,从中国沿海地区的具体情况看,广东省沿海经济带上粤东、粤西的汕头及湛江两市,福建的平潭区,分别位于长江三角洲南北两翼的温州和连云港,渤海湾区的大连及烟台,以及地理独立的海南岛,均可以设定为国内第一批自由贸易港。因为,虽然这些地区中尚有一些不属自由贸易试验区,但因其存在诸如地处沿海经济带上,具有诸如靠近经济发达地区且具对国内外辐射的区位、在国家对外开放方面有着众多的有利条件及前期基础、能避开发达地区设立自由贸易港时关于对体制及机制不确定性的担忧、可借助其濒临的发达地区之力放手探索自由贸易港建设,易于让初步成熟的想法和做法于现有自由贸易港进行初试及“中试”,并于成功后进行复制,向全国推广等等适合自由贸易港发展且有先行先试条件的区位条件。

### 3 几点政策建议

鉴于自由贸易港的设立可通过全面对外开放,让中国于全球化发展过程中随时高效整合全球资源,有力促进国民经济的转型升级。为合理布局与建设自由贸易港,建议国家组织相关的机构尽快作

如下研究:

#### 3.1 确定具体区位及数量

作为对接世界经济体系的前头堡,自由贸易港建设的质量、具体区位及数量密切相关。一个完善的国民经济体中,并不是自由贸易港越多越好,具体的数目应为多少为好?文中初步圈定的可在长三角的南北两翼、广东省沿海经济带的东西两翼、福建省的平潭、渤海湾的南北两岸及海南岛作为设置第一批自由贸易港的基础选址区域,但其具体区位在哪里最为适合?国家必须尽快组织相关的研究团队对这些问题进行相应的研究,以便为自由贸易港的设置及建设提供决策依据。

#### 3.2 探索自由贸易港的发展模式

设立自由贸易港的意义在于通过深化改革开放,营造与世界经济“无缝隙”对接的环境,促使国民经济与世界经济的全面对接,从而使中国能于全球范围内低成本且高效地配置资源。然而,面对全面开放的环境,如何有效地防范外部经济的非正常波动对国内经济的冲击,应该是目前必须重点考虑的问题。国外自由贸易港一般所普遍实行的“放开一线,管紧二线,港内自由”的做法,若在国内实施,其观念转换、理论准备、体制及机制构造应作何应对?将自由贸易港作为中国国民经济与世界经济体系高效对接的平台及渠道,其实现形式是什么?其中,关于“放开一线”,使自由贸易港成为国内以至全球经济资源优化配置的关键节点,这一问题较好解决。而自由贸易港内的经济社会管理的具体形式要如何定位及设计?“管紧二线”需构建怎样的具体实现形式,才能既有效地防范“政策外溢”及防范因外围经济冲击造成的对经济稳定发展的不确定性,又可高效地搞活自由贸易港以及辐射、带动国内经济?只有在对这些问题进行全面系统的充分研究与探索的基础上,得到明确的厘清及确定性的把握之后,才可以放手布局及建设自由贸易港。

#### 3.3 探索自由贸易港的区域意义

设置自由贸易港必须处理好整个国民经济体对外贸易、产业保护、海外高端要素流入与国际自由贸易的关系。即既要考虑促进国内制成品的出口,还要促进资本、技术、人员和信息等高端要素能够按国民经济发展要求,规范有序地流进国内市场,以推动国民经济及产业创新和转型升级。为此,针对目前国内自由贸易港区存在的对内带动作用不明显的

问题(张绍乐,2018),建设自由贸易港不是仅仅为了促进当地的发展,其真正的意义在于通过其建设形成促进高水平的国内外经济联系、对接平台、增长极,以及为国家改革开放的全面深化探路和提供实践经验。中国目前的经济格局是以粤港澳大湾区、长三角地区和环渤海湾区为“重心”,尽快探索如何将这些地区的改革开放需求与自由贸易港的建设有机地结合起来,为其向“更具活力的世界级经济区、国际合作示范区、‘一带一路’建设重要支撑区、宜居宜业宜游优质生活圈和世界级城市群”发展提供相应的经验及教训,显得极为重要。

### 3.4 借鉴国际惯例自由贸易港的经济运行机制建设

自由贸易港实质是实施规范性的相对自由政策区域,是一种政策工具和手段,它能使资本、人才、技术、信息、货物等要素相对国内其他地区及世界各国能够更加自由地进出流动,从而产生比较优势,实现要素集聚,产生规模经济收益(元利兴、田栋,2018)。因此,自由贸易港的市场经济运作的机制应该是特别发达的,它能够有效且低成本地对种类资源实现高效率、高效益的优化配置,即能够实现要素报酬的递增和最大化。在当前世界上存在着大量的自由贸易港的背景下,能否将中国设置的自由贸易港建成有效地高效吸纳全球要素的“投资洼地”,遵循市场经济运行规律,构建高效的经济运作机制十分重要。虽然对于内地来说,自由贸易港的建设与发展是新生事物,在构建自由贸易港的经济运行机制方面,会遇到经验不足的问题,但有港澳(特

别是香港)两个世界上发展最为成功的自由贸易港可作借鉴,应好好地对其经验教训进行系统的总结,特别是要高度重视如何遵循国际惯例的基础上,搞制度创新的问题的研究。港澳与珠江三角洲所构成的粤港澳大湾区,正是我们研究与探索这些问题的最好的现实对象,建议国家组织或引导相关机构和人员对其进行深层次的研究,以揭示自由贸易港的经济运行机制,为内地布局自由贸易港提供相关的指导及参考。

此外,自由贸易港的建设,不能仅仅重视其改革开放试验的意义,而更应重视其经济功能的建设。

#### 参考文献

- [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[J]. 国际商务研究,2018(1).
- [2] 杨英. 汕头特区“超越发展高原”[J]. 特区与港澳经济,1996(3).
- [3] 杨英. 香港经济新论[M]. 暨南大学出版社,2002(6): 8-10.
- [4] 杨英. 广东自由贸易试验区基本建设思路研究[J]. 中国发展,2016(4)
- [5] 元利兴,田栋. 加快建设中国特色自由贸易港的政策建议[J]. 全球化,2018(12).
- [6] 张绍乐. 中国探索建设自由贸易港的障碍、任务与对策研究[J]. 郑州轻工业学院学报(社会科学版),2018(6).
- [7] 赵梦娴. 自由贸易港外资准入路径探究[J]. 交通企业管理,2018(6).

## Research on Basic Ideas and Strategy of Chinese Free Trade Port Layout

YANG Ying

(Professor of School of Economics, Jinan University, Guangzhou Guangdong Province 510632, China)

**Abstract:** Free Trade Port is the most deeply open economic function area in Free Trade Port Area. There are some basic requirements for its layout, including convenient transportation with home and abroad, good external contact with reality and historical basis, good conditions for internal radiation, good circumvention conditions, etc. Construction of Free Trade Port Area in China has lasted for more than 40 years. At present, a number of Free Trade Ports with the highest degree of openness are being prepared, and they should choose to avoid but meets the layout requirements and be located close to the "center of gravity" of the national economy when laying out. In order to promote the rational distribution of the first batch of Free Trade Ports, systematic research is necessary, which includes specific location, quantity and development mode of Free Trade Port, regional significance and economic operation mechanism.

**Key words:** China; free trade area; layout mode; basic strategy