

# 从自贸区到自由港：中国对外开放的阶段性发展

左连村

(广东外语外贸大学南国商学院, 广东广州 510420)

**摘要:**伴随改革的渐进性发展,中国的区域对外开放也呈现明显的渐进性和阶段性特征。从早期设立经济特区和一系列经济开放区,到中国加入世界贸易组织后建设的广义自由贸易区,再到建设国内的自由贸易试验区,直到最后建设中国的自由港,这个过程是中国区域对外开放不断深化的过程,也是中国开放度不断加强的过程。该文分为三个部分:第一部分分析了中国对外开放的阶段性特征;第二部分阐述了中国自由贸易区的发展演进历程;第三部分探讨了中国自由港的建设。

**关键词:** 区域开放;阶段性;自由贸易区;自由港

**中图分类号:** F061 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2019)92-0009-06

## 1 中国对外开放的阶段性特征

开放是经济发展的规律性表现。历史一再证明,一个民族如果不进行对外开放就不能得到快速发展。原因在于通过开放可以促进思想的解放,促进思维创新和技术创新,直接的利益就是快速地直接学习别人的先进理念、先进技术和先进管理经验,优化和完善自身的制度,或直接吸收建设资金加快自身发展。同时,这个过程也是一个互相学习、互相影响和互相促进的过程。西方发达国家以开放治国,在早期实行对外扩张,以掠夺别国财富的方式首先使自己富裕起来。日本的开放和亚洲四小龙的开放都促进了本国经济的快速发展。中国改革开放前实行闭关锁国,失去了向发达国家学习的机会,延缓了中国的发展和进步。中国改革开放抓住了机遇,及时实行区域开放政策,推动了中国经济和社会的发展。同时,中国的实践证明,开放必须与改革同步进行,二者相辅相成。

中国改革开放的成功,在于一开始采取摸着石头过河的发展战略,逐步推进,稳步前行。不像前苏联那样实行休克疗法,结果导致国家的分裂和共产党执政地位的丢失。伴随改革的渐进性发展,中国的区域对外开放也呈现明显的渐进性和阶段性特征。从早期设立经济特区和一系列经济开放区,到中国加入世界贸易组织后建设的广义的自由贸易

区,再到建设国内的自由贸易试验区(自由贸易园区),直到最后建设中国的自由贸易港,这个过程是中国区域对外开放的不断深化的过程,也是中国开放度不断加强的过程。这个开放的渐进性特征符合中国经济发展的实际,也是中国开放发展40年的成功经验。

## 2 中国自由贸易区的发展演进历程

### 2.1 自由贸易区的基本内涵

中国的对外开放一开始就是在开放政策的指引下进行区域性开放,其表现形式就是自由贸易区。自由贸易区也是世界各国实行对外开放的主要方式。自由贸易区一般分为狭义自由贸易区和广义自由贸易区。

#### 2.1.1 狭义自由贸易区

国际上通行的自由贸易区(Free Trade Zone, FTZ)是指,在一国或地区的境内关外设立的,以优惠税收和海关特殊监管政策为主要手段,以贸易自由化、便利化为主要目的的多功能经济性特区。实质上就是采取自由港政策的关税隔离区,或者是国家内部某种类似自由港的经济自由区,这通常被称为狭义的自由贸易区。

狭义自由贸易区在国际上所认定的区域特性是“境内关外”,即“指一国的部分领土,在这部分领土内运入的任何货物,就进口税及其它各税而言,被认为在关境以外,并免于实施惯常的海关监管制度”。或者说,国外货物可以自由进出自由贸易区,自由贸易区的货物进入国内视同进口,国内货物进入自由贸易区视同出口。

收稿日期:2019-03-29

作者简介:左连村,教授,主要从事国际贸易和经济理论教研等方面的工作。

### 2.1.2 广义自由贸易区

自由贸易区的另一个概念,是指两个或两个以上的国家(包括独立关税地区)为实现相互之间的贸易自由化所进行的区域性贸易安排,即根据缔约方签订的自由贸易协定(Free Trade Agreement, FTA)在缔约方之间建立的自由贸易区(Free Trade Area, FTA)。这是在不同国家(地区)之间通过签订自由贸易协定而结成的经济贸易集团,即区域经济一体化的一种组织形式。通常被成为广义自由贸易区。

以上两类自由贸易区有一个先后发展过程,即先有狭义自由贸易区,后逐步产生广义自由贸易区。两种概念的自由贸易区相比,FTZ是根据本国(地区)法律法规在本国(地区)境内设立的。而FTA则是根据政府间协议设立的包括协议国(地区)在内的经济体,两者的相同之处在于,都是为降低贸易成本促进贸易发展而设立。

### 2.1.3 不同的表述

为避免两者混淆,商务部等部门2008年专门提出将FTZ和FTA分别译为“自由贸易园区”和“自由贸易区”,以示区分。中国目前建立的自由贸易区试验区指的是在国内设立的自由贸易园区。

## 2.2 中国改革开放初期狭义自由贸易区的建设

中国共产党十一届三中全会把中国引向了改革开放的道路。中国改革开放初期的区域开放是在20世纪80年代改革开放初期中国实行了经济特区政策,以及后来实行的各种保税区和出口加工区的经济开放政策。这些实际上是中国根据狭义自由贸易区的理念建设的自由贸易区,但由于中国改革开放的渐进性,这些开放措施并没有一下子就达到国际上狭义自由贸易区的真正要求,仍然是“境内关内”的管理方法,形成了中国特色的狭义自由贸易区,即经济特区。但这是中国经济从封闭走向开放的重大战略转变,对中国经济的发展有着及其重大的意义。

在改革开放初期建立经济特区的同时,中国也先后建立了海关特殊监管区域。自1990年6月国务院批准设立第一个海关特殊监管区域——上海外高桥保税区开始,国务院先后批准设立了保税区、出口加工区、保税物流园区、跨境工业区、保税港区、综合保税区等六类海关特殊监管区域。截止2017年1月底,全国在28个省市共有海关特殊监管区120

个。虽然这些各类园区比国内一般的发展园区的经济自由化程度高,但总体上仍然属于“境内关内”的海关特殊监管区,而非“境内关外”的经济自由贸易区,与真正的自贸区相比还是有一定差距,所以仍然属于对外开放的早期阶段性质。

## 2.3 中国入世后的广义自由贸易区的建设

从1980年代开始,中国一直致力于加入世界贸易组织,并积极推动与亚太经合组织成员国的经济合作。2011年11月中国加入世界贸易组织之后,在世界区域经济一体化的推动下,开始参与广义自由贸易区的建设,如CEPA和CAFTA(中国与东盟自贸区)的建立,标志着中国对外经贸工作的重心开始从入世向区域经济合作的战略转变。至目前,中国的广义自由贸易区的谈判与建立情况是:中国在建自贸区18个,涉及31个国家和地区。其中,已签署自贸协定12个,涉及20个国家和地区,分别是中国与东盟、新加坡、巴基斯坦、新西兰、智利、秘鲁、哥斯达黎加、冰岛和瑞士的自贸协定,内地与香港、澳门的更紧密经贸关系安排(CEPA),以及大陆与台湾的海峡两岸经济合作框架协议(ECFA),均已实施;正在谈判的自贸协定6个,涉及22个国家,分别是中国与韩国、海湾合作委员会(GCC)、澳大利亚和挪威的自贸谈判,以及中日韩自贸区和《区域全面经济伙伴关系》(RCEP)协定谈判。正在研究建立的自贸区:中国-印度;中国-哥伦比亚等。

中国广义自由贸易区的发展表现为多种形式,包括松散型的区域经济合作模式、约束性的合作模式以及小范围的次区域合作模式。广义自由贸易区具有贸易创造效应、贸易转移效应、贸易扩大效应和促进竞争效应,对中国经济的发展都起到促进作用。当然,在中国发展广义自由贸易区的过程中还存在许多需要研究的问题,但世界经济的大趋势将推动中国不断加强与成员国之间的交流,增加彼此信任,并通过深度合作全面促进中国对外经贸发展。

在中国致力于维护世界多边贸易体系和积极推进世界区域经济合作之时,美国则试图绕开WTO而制定下一代全球贸易规则,并试图通过建立TPP、TTIP、PSA等区域组织,通过更加自由的贸易措施把中国排除在世界区域合作之外。特朗普上台以后,美国虽然退出了TPP,但围堵中国阻止中国发展的美国战略并没有发生改变。

面对世界经济贸易新形势的发展,中国作为一

个贸易大国,一方面要坚持维护多边贸易体制,同时尽可能的参与相应的谈判,形成自己的自贸区安排。必要时在货物贸易、服务贸易、投资等领域,适当提高自由化标准,积极挑战美国等国家的新规则。同时,在国内建立自由贸易区,先行试验,检验我们能够接受开放程度的能力。正如李克强总理在2019年政府工作报告中提出的,要推动对外投资合作健康有序发展,促进贸易和投资自由化便利化。加快构建高标准自贸区网络,推进区域全面经济伙伴关系协定、中日韩自贸区、中欧投资协定谈判,继续推动中美经贸磋商。推动全方位对外开放,要培育国际经济合作和竞争新优势。

## 2.4 中国在新时期重新启动狭义自由贸易区的建设

经全国人民代表大会批准授权,2013年7月3日由国务院常务会议正式批准设立中国(上海)自由贸易试验区。这标志着中国重新启动在边境之内建立狭义自由贸易区,这是真正意义上的国际自由贸易区,即真正的“境内关外”的管理模式。中国(上海)自由贸易试验区的设立,是从国家发展的战略高度,培育中国面向全球的竞争新优势,拓展经济增长新空间,打造中国经济升级版的重要举措,是顺应全球经济发展新趋势,积极主动对外开放,推进中国进一步融入经济全球化的重要载体,是中国经济未来发展的必然选择。

上海自贸区的建设,引发了国内各省区申报建设自贸区的热潮。2014年12月12日国务院决定在更大范围推开(上海)自由贸易试验区建设经验,推动实施新一轮高水平对外开放,决定设立中国(广东)自由贸易试验区、中国(天津)自由贸易试验区、中国(福建)自由贸易试验区。其中广东自贸区立足面向港澳深度融合,天津自贸区与推动京津冀协同发现相契合,福建自贸区着重进一步深化两岸经济合作。

2016年9月,自由贸易区的范围进一步扩大,党中央、国务院决定在辽宁省、浙江省、河南省、湖北省、重庆市、四川省、陕西省新设立7个自贸试验区。新设的7个自贸试验区,将继续依托现有经国务院批准的新区、园区,紧扣制度创新这一核心,进一步对接高标准国际经贸规则,在更广领域、更大范围形成各具特色、各有侧重的试点格局,推动全面深化改革扩大开放。2018年10月16日,国务院批复同意

设立中国(海南)自由贸易试验区并印发《中国(海南)自由贸易试验区总体方案》。至此,中国自由贸易区的建设形成了12个自贸试验区的新平台,体现了中国新一轮沿海、沿江和沿边全面改革开放新格局的形成。这对于中国积极主动参与经济全球化发展,以及实现中华民族的伟大复兴将起到积极推动作用。

李克强总理在2019年的政府工作报告中指出,赋予自贸试验区更大改革创新自主权,增设上海自贸试验区新片区,推进海南自贸试验区建设、探索建设中国特色自由贸易港。支持国家级经开区、高新区、新区开展自贸试验区相关改革试点,增强辐射带动作用,打造改革开放新高地。相信中国的自由贸易试验区对外开放的程度会不断提高,投资环境一定会越来越好,各国企业在华发展机遇一定会越来越多。

## 3 中国对外开放新阶段:自由贸易港的建设

习近平总书记在党的十九大报告中指出,“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”,“推动形成全面开放新格局”,“发展更高层次的开放型经济”。习近平总书记的讲话指明了中国经济正走向更高层次的开放型经济新阶段。正确全面认识习近平总书记的讲话对我们理解新时代中国经发展特征和发展对策有重要意义。

### 3.1 自由贸易港的特征和作用

自由贸易港是指全部或绝大多数外国商品可以免税进出的港口,即设在一国(地区)境内关外、货物资金人员进出自由、绝大多数商品免征关税的特定区域,是目前全球开放水平最高的特殊经济功能区。外国商品进出自由港口时除免交关税外,在遵守所在国的有关政策和法令的前提下,还可在港内自由改装、加工、长期储存或销售。

早在13世纪,法国就开辟了马赛港为自由贸易区。1547年,热那亚共和国正式将热那亚湾的里南那港定名为世界上第一个自由港。目前世界自由港的数量已上升至130多个。自由港也有完全自由港和有限自由港之分。前者对外国商品一律免征关税,现世界上已为数不多。后者仅对少数指定出口商品征收关税或实施不同程度的贸易限制,其它商品可享受免税待遇,世界绝大部分自由港均属此类。此外,自由港范围也有大小不同的区别,有的自由港

仅指港口或其所在城市的一部分,有的则包括港口及所在城市全部地区。

自由港一般都是处于进出口货物吞吐量大、国际联系广泛、腹地外向型经济发达、软硬环境优良的港口。现今的自由港大多已脱离了传统自由港的形态,其功能逐渐从商品储存和转运,扩展到包括工业、贸易、运输、金融及旅游等多方面的综合目标。开辟自由港对一个地区甚至一个国家外向型经济的发展起到重要作用,比如可以扩大港口吞吐量,提高港口的中转功能;可以促进港口向综合性、多功能方向发展,使港口成为外向型经济中心,促进港口所在地区外向型经济的发展;能够最大限度地适应国际贸易灵活性的要求,提高贸易各方的经济效益;促进自由港及毗邻地区的就业和经济的发展尤其是服务业的发展繁荣;也能极大提升自由港所在地区的国际影响力和知名度。

### 3.2 建设自由贸易港是构建全面开放新格局的客观要求

从国内形势来看,发展更高层次的开放型经济,这是在习近平新时代建设中国特色社会主义的新要求,各项政策和措施都必须跟上新时代的要求。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就是在这种形势下提出来的。从国际形势来看,中国探索建设自由港仍然是一种尝试,一方面为了防止WTO可能崩盘后带来的冲击(美国总统特朗普多次提出退出WTO),也是对国际高标准贸易规则的适应和测试。因此,建设中国特色自由贸易港,对中国历史新时期的对外开放意义重大。

中国建设了自由贸易试验区为什么还要建设自由港?这是因为从实践来看自贸区还不够开放。虽然在实践中会继续给与自贸试验区更大改革创新自主权,但自贸区仍然不等于自由港,自由港是要求更加开放的区域。自由港是自由贸易试验区的升级版,是进一步巩固和深化对外开放格局的体现,是构建全面开放新格局的需要。

中国自由贸易试验区建立的初衷,就是建立若干个深化中国经济改革和对外开放的试验田,为中国经济的可持续发展探索新的路径。政策指向也是“境内关外”。目前中国建设的12个自贸试验区,应当说几年来对推动中国的对外开放起到了积极作用并正在继续发生作用。但是,自贸区还不能完全适应新时代全面开放新格局。自贸区虽然也是“一

线放开、区内自由”,“先进区、后报关”,但货物到港,还是要向海关申报,仍需要进境备案清单,国家十几个部委对准入关的一些货物,都设置许可证件。虽有了国际贸易“单一窗口”,“多头跑”大幅减少,但企业仍得申请。这就意味着,人、货物、资金等要素,即便在自贸区内,也不是最高的自由。自由港的做法是,一线不申报,监管部门退到二线。前提是生态安全、经济安全都要管住。即遵从“负面清单+非违规不干预”的总体原则。比较自由贸易区和自由港的做法,可以看出自由港比自由贸易区更加开放,因此从自由贸易试验区向自由港的发展成为必然选择。

### 3.3 中国发展自由贸易港的战略思路

2018年4月14日,新华社授权发布《中共中央国务院关于支持海南全面深化改革开放的指导意见》,提出要在海南全境建设自由贸易试验区,探索建设中国特色自由贸易港,从此开始了中国自由港的建设步伐。而在此之前,上海、广东、天津等地都在谋划建设自由港。中国如何建设自由港,中共中央国务院对建设海南自由贸易港的要求已经指明了发展方向和具体操作步骤,顶层设计清晰而明确。

#### 3.3.1 要建设中国特色的自由贸易港

国际上自由贸易港的发展,已经具有现成的发展模式和运作经验,比如中国的香港、新加坡、迪拜等自由港。中国建设自由贸易港自然要对标国际上的自由港进行发展,学习和借鉴国际上成功的经验。但还必须结合中国现代化建设的实际,走出具有中国特色的自由港发展道路。这不仅表现在海南自由港建设要有中国特色,中国其他地区建设自由港也要体现中国特色。中国特色的自由港发展,首先要坚持中国共产党的领导,其次要坚持习近平新时代中国特色社会主义思想发展道路,第三要体现体制机制的不断改革创新,比如国际上的自由港有完全自由港和有限自由港之分,中国完全可以根据中国的实际,在管理体制上做出灵活安排。第四要体现经营方向和产业主体的特色,比如中央已经确定海南自由港主要以发展旅游业、现代服务业和高新技术产业为主导,强调通过人的全面发展,充分激发发展活力和创造力,打造更高层次、更高水平的开放型经济,中国其他地方建设自由港可以根据自身的情况,或者突出某些产业进行发展,或者实行综合性发展。第五是要在自由港的区域范围设定上做出灵活安

排。

### 3.3.2 重视自由贸易港的法治建设

根据国际经验,许多国家对自由贸易区和自由港的管理模式,一般都制定有相应的法律法规,确定自由贸易区和自由港的法律地位和管理制度。目前,中国已经启动起草制定海南自由贸易港法,这将为探索建设中国特色自由贸易港提供基础性、根本性的法治保障,具有深远意义,然而,这仅仅只能看做一个开端或者是一个实验,因为这仅仅是局部的立法行为。中国在海南自由港之后,还会建设其他地区的自由港,仍然需要法治保障,因此,应从国家层面适时制定中华人民共和国自由贸易港法,以保证未来各地区各类自由港的依法建设。

### 3.3.3 实施自由贸易港建设逐步推进战略

海南自由港的探索与建设仍然是一个实验,应努力按照国家的战略部署安排,如期实现建设目标。在此基础上总结经验,逐步向其他地区扩展,应遵循自由港建设规律,首先在经济和地理环境比较好的港口进行建设,比如继海南之后,支持上海、广东、福建、天津等自由贸易试验区内探索和建设自由港。然后可以在国内其他自由贸易试验区进行自由港的探索和建设。这是一个从局部到全国、从沿海向内陆逐步推进的自由港发展战略。不同的自由港有着不同的特色,应形成一个错位发展和相互补充的自由贸易港格局。

### 3.3.4 自由贸易港建设要实行重点突破

自由港的建设一般都会发生在自由贸易试验区内,自由港采取的政策措施比自由贸易试验区更加自由,因此,自由港的建设重点在于突破那些在自由贸易试验区还不能完成的开放事项,比如货物贸易便利程度、人员流通自由度和金融发达水平等,这些领域在目前与国际上自由港的比较中,差距仍然较大。只有重点突破这些领域的障碍,自由港的建设才会得到顺利开展,成功实现预期目标。

### 3.3.5 自由贸易港建设要与国家的重大发展战略相衔接

在中国经济发展的新时代,国家持续推行改革开放政策,实施创新驱动战略,在国际合作领域提出一带一路倡议,国内实行京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、东西部协调发展以及推进自贸区建设等一系列国家重大发展战略,建设自由贸易港要与国家发展战略相对接,协调发展,使自

由港成为对外开放的创新平台和新的增长极,为实现中华民族伟大复兴发挥重要和积极作用。

#### 参考文献

- [1] 李克强. 2019年3月5日在第十三届全国人民代表大会第二次会议上政府工作报告[Z].
- [2] 中共中央国务院关于支持海南全面深化改革开放的指导意见[N]. 人民日报,2018-4-14.
- [3] 汪洋. 推动形成全面开放新格局[N]. 人民日报,2017-11-10.
- [4] 李杨. 中国自由贸易区建设现状与对策[J]. 现代经济信息,2014(3).
- [5] 百度百科. 中国自由贸易区[EB/OL]. <https://baike.baidu.com>.
- [6] 陈晨. 中国自贸区发展现状与对策研究[J]. 北方经贸,2015(4).
- [7] 百度百科:自由港[EB/OL]. <https://baike.baidu.com>.
- [8] 2017-2023年中国保税区行业现状分析及发展趋势预测报告[EB/OL]. <https://wenku.baidu.com>.
- [9] 相均泳. 海南建自由贸易港,需破除体制机制弊端[EB/OL]. <https://pl.ifeng.com>.
- [10] 余森杰. 理解自由贸易港,得抓住“境内关外”这个关键词[EB/OL]. <http://sike.news.cn>.
- [11] 迟福林. 把中国特色自由贸易港打造成开放新高地[N]. 人民日报,2019-03-21.
- [12] 百度百科:自由贸易港[EB/OL]. <https://baike.baidu.com>.

# From Free Trade Zone to Free Port: the Phased Development of China's Opening to the Outside World

ZUO Liancun

*(Austral Business School, Guangdong University of Foreign Studies, Guangzhou Guangdong Province 510420, China)*

**Abstract:** Along with the progressive development of reform, China's regional opening-up also presents obvious progressiveness and periodic characteristics. From the early special economic zones and a series of economic opening zones, to China's accession to the world trade organization, and then the construction of general free trade zone, and again to build domestic free trade area, until the final construction of free port of China, the process is the deepening process of China's regional opening to the outside world, and strengthening process of China's openness. This paper includes three parts: the first part analyzes the periodic characteristics of China's opening to the outside. The second part expounds the evolution of the development of China's free trade area. The third part discusses the free port construction in China.

**Key words:** regional opening-up; periodic characteristics; free trade area; free port