

# 国家战略视阈的自贸港、自贸区 着力点与地方政府选择

赵 伟

**摘要：**自贸区与自贸港建设是新时期中国推进全方位高水平对外开放的重要举措，与这个举措并行不悖的是两个空间层面的国家级发展战略，分别为国家级区域战略和国家级总体战略。由此引出的关系不少于三重：其一是自贸区与自贸港之间的关系；其二是国家级区域战略与国家级总体战略之间的关系；其三是自贸区、自贸港建设与国家级区域战略和国家级总体战略之间的关系。在审视与总览这些举措和国家级战略内涵及彼此关系的基础上，本文就分散于多个省市的自贸区建设和聚力于海南一省的自贸港建设的关键环节、面临的约束条件及所在区域地方政府可行的选择，做了较为系统的分析并提出了相应的资政建议。研究显示，国家级区域战略的主旨聚力于世界级城市群建设，国家级总体战略致力于构建双循环新发展格局，分散于二十多个省市区的自贸区建设从属于国家级区域战略，而海南自贸港建设则从属于国家级总体战略。因此两类自贸区面对的约束条件不尽相同。但就推动内外市场链接乃至无缝对接而言，两类自贸区所在地方政府政策选择方面则有许多相近之处。

**关键词：**国家级战略；自贸试验区；海南自贸港；地方政府选择

**中图分类号：**D630   **文献标识码：**A   **文章编号：**1000—8691（2023）05—0074—09

## 一、问题的提出

自由贸易区与自由贸易港建设，是新时期中国推动全方位高水平对外开放的重要支撑点。这个支撑点明确地分为两个分支：一个是以上海为龙头而后推及多个地区重要城市的自由贸易试验区，另一个是虽限于一地但涵盖全省的海南自由贸易港。与此同时，自2014年以来，中央先后推出了一系列国家级战略。所有战略中，五大战略声势最大，分别为京津冀协同发展战略、粤港澳大湾区发展战略、长三角一体化战略、长江经济带发展战略，以及黄河流域生态保护和高质量发展战略。与这五大战略几乎同时推出的，则是“一带一路”倡议。继而，面对新冠疫情以来复杂的国际形势，中央审时度势，就中国未来经济发展采取了两个战略性举措：一是提出并部署构建双循环新发展格局的构想。二是为十四五规划和2035年远景发展定调，明确将高质量发展作为未来5年和15年中国社会经济发展“主题”。

笔者认为，上述一系列国家级战略或战略性举措，不仅正在改变中国区域竞争的主基调与竞争格局，而且正在作为各地区区域经济发展与开放新的动能和约束条件发挥作用。<sup>①</sup>沿着这个思路下去不难看出，

**作者简介：**赵伟，男，浙江大学经济学院教授、博士生导师，浙江大学民营经济研究中心首席教授，主要从事国际经济学、空间经济学及外国经济史等领域的研究。

<sup>①</sup> 赵伟：《国家级战略、双循环与区域选择：两大三角洲视点》，《北大金融评论》2021年第2期；赵伟：《国家战略、“一带一路”倡议与西部选择》，《现代经济探讨》2022年第7期。

就自贸区、自贸港建设而言，要找到事半功倍的着力点，不能无视国家级战略与中央关于十一五至2035年中国经济发展所定主题。应尽快吃透这些战略、倡议以及发展主题的内涵，厘清它们之间的关系，以及这些战略和发展主题合力形成的新发展动能及新的约束条件。无论地方政府还是大型企业尤其是那些肩负实施重大战略任务的国有企业，行为逻辑当是上述战略、倡议、主题协力约束下的决策最优。

总揽现有关于上述现象与问题的文献，研究国家级区域战略者，多数只限于一两个地区，鲜有将五大战略全盘审视者。研究“一带一路”者，鲜有纳入国家级区域或流域战略视阈去考虑者，而关于新发展格局、高质量发展与国家级区域流域战略之间的关系，也鲜有研究论及。至于自贸区与自贸港研究，多半停留在意义及政策解读上<sup>①</sup>，而从国家级战略视野切入去审视自贸区自贸港建设方面的研究，尚属空白。本文主旨，就在于以总览国家级战略与“十四五”而2035年发展主题的视阈，审视“两自”建设的定位，包括总体定位和各自重心所在，在此基础上，分析“两自”建设的突破口，进而就地方政府策略提出若干建议。

## 二、国家级战略：三种类型及其协力指向

从经济地理空间视野来看，国家级七大战略大体上可以划分为三种类型：

第一类是国家级区域战略。三个国家级区域发展战略各自定位不同，这可从各个战略规划纲要的关键词看出。如京津冀协同发展战略的“关键词”有“疏解”“调整”与“构建”。“疏解”是针对北京的非首都功能，解决北京作为首都的大都市病问题；调整瞄准的是空间结构，是重构京津冀城市与产业空间布局；“构建”针对的是京津冀城市群，随着“千年大计”雄安的横空出世，京津冀城市群之京—津—雄三角核心区趋向骤然明朗。长三角一体化的“关键词”也有三个，分别为一体化、示范区和引领区。一体化明确地界定为上海与苏浙皖三省间的经济整合。示范区就是要长三角通过区域一体化率先在体制与机制方面创出路子，作为全国其他地区参照的样本。而引领区，则是针对宽泛的现代化定位的，就是要让长三角在基本实现现代化方面，发挥在全国的引领地位。三个关键词依托的基础实力，无疑也是城市群。没有城市群，三个方面的引领无从谈起。粤—港—澳大湾区的“关键词”是大湾区。权威的提法是构建全球第四大湾区，与纽约、旧金山、东京湾区等三个已经存在的世界级大湾区比肩，同时成为推动“一带一路”倡议的有力支撑区。何为世界级大湾区？略微审视一下纽约、旧金山和东京这些已经存在的世界级大湾区便不难看出，所谓大湾区，就是现代意义的城市群，世界级的城市群。

第二类是国家级流域战略。两大江河流域战略各自定位也明显不同。长江经济带战略虽然涵盖了沿江11个省市，号称占全国40%以上的GDP和一半左右的人口，但按照中央审定并公布的《长江经济带规划纲要》（2016年9月公布），其重点推动的是“一轴”“三极”与“多点”三个层次的发展。一轴即长江黄金水道，三极即沿江三个特大城市群，分别为上游的成渝城市群、中游的武—沙—昌城市群，以及下游的长三角城市群。所谓多点，就是沿江以地级城市为中心的中小城市群。总体来看，长江经济带的落点，也是三个世界级的沿江城市群。黄河流域生态保护和高质量发展战略定位，体现在“规划纲要”所提的五大要义上：其一是生态环境保护；其二是黄河水患的长治久安；其三是水资源的科学合理利用；其四是高质量发展；其五是弘扬黄河文化。值得注意的是，按照中央审定的规划纲要，在五大要义之下，特别提出一个“沿黄城市群”概念，要求“高质量高标准建设沿黄城市群”。而在区域布局规划下，提出构建形成黄河流域之“五极”动力，实则是五个区域性城市群，分别为山东半岛城市群、中原城市群、关中平原城市群、黄河“几”字弯都市圈和兰州—西宁城市群。<sup>②</sup>因此，三区两流域国家级战略的共同指向是城市群，所不同的是前四个国家级区域战略聚力于世界级城市群，第五个黄河流域生态保护和高质量

① 袁敏华、王芳芳：《中国自贸区发展研究述评及展望——基于2013—2021年CNKI文献的可视化分析》，《大连大学学报》2022年第6期。

② 中共中央、国务院：《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》，新华社，2021年10月8日。

量发展战略的指向是国家级或区域性城市群。

第三类是国家级总体发展战略（倡议）。迄今推出的具有全国引领性的战略（倡议）主要有两个：分别为“一带一路”倡议和“双循环新发展格局”战略。按照有关文件，“一带一路”倡议可以用四个“关键词”概括其要义：其一是“借用历史符号”，也就是丝绸之路这个历史符号；其二是“高举一杆大旗”，具体而言就是和平与发展这杆大旗，由此使其行为准则有别于西方国家历史上对这些地区的武力干预；其三是“区域经济合作”，具体来说，就是发展与沿线国家的经济合作，其中最重要的举措是与沿线国家签署战略合作伙伴关系协定。双循环新发展格局战略的定位，可归结为两个关键词：一个是“内循环为主，内外循环互促”。2020年5月14日，中央政治局常委会首次提出双循环新发展格局时，将其明确界定为：“以国内超大规模市场为依托，形成内外循环互促，以内循环为主的新发展格局”；另一个是安全意识，即强调国家经济安全，首先是产业链安全。2020年7月30日中央政治局会议，在原有四个更（更高质量、更有效率、更加公平、更可持续）之上，又加了一个更，即更为安全。

除了这三个类别七大国家级战略（倡议）外，随着“十四五”和2035年远景发展规划的制定，高质量发展被明确列入今后五年和十五年的发展主题。按照中央对这个规划建议所做的说明，之所以建议“十四五”时期经济社会发展要以推动高质量发展为主题，“这是根据中国发展阶段、发展环境、发展条件变化作出的科学判断”，“中国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，发展中的矛盾和问题集中体现在发展质量上。这就要求我们必须把发展质量问题摆在更为突出的位置，着力提升发展质量和效益”。<sup>①</sup>客观地去看，发展质量属于一个递增的“开集”概念，其评价指标会随着时间的推移不断提升，只有更高，没有最高。

前已论及，当下所要重点关注的不仅是这些战略（倡议）、主题自身的内涵，而且更重要的是它们彼此的交集，以及协同形成的新发展动能和约束条件。三大国家级区域发展战略与两大流域战略的定位，要么直击城市群，要么以城市群为增长极。除黄河流域生态保护和高质量发展战略外，四个国家级区域与流域战略聚力的交集，是五个世界级城市群。具体而言，是构建三个沿海世界级城市群和两个沿江世界级城市群。

如此之大之多的世界级城市群的构建，单靠中国目前形成的对外开放格局，尤其是这个格局下的内外商品市场和要素供给体系，显然远远不够。唯一的出路是扩大对外开放，借以扩大内外市场和要素供给空间，尤其是原材料和能源等战略性要素的供给，而后者无疑是B&R倡议的核心定位。通过这个倡议的实施，营造全方位对外开放大环境，扩大中国制造与中国创造的市场范围，为中国制造开辟新的拓展空间。

由此不难窥见国家级“三区一带”区域战略与B&R倡议的交集：以中国五大世界级城市群构建引领东亚乃至全球经济的空间重构，以B&R倡议为先导激发欧亚两端广大中间地域的基础设施建设热，进而推进工业化与经济发展，扩大与优化中国对外开放环境，为2035年基本实现现代化奠定坚实的物质基础。

### 三、自贸港、自贸区与国家级战略

现在来看自贸区、自贸港与前述三个类别的国家级战略之间的联系。就中央有关文件和地区层面迄今为止的行为表象来看，自贸区与自贸港是两个体制与政策相近但明显有别的区域开放制度安排。自贸区完整的表述是“国字头”的自由贸易试验区，上海先行，而后扩及多个城市。上海自贸区设立于2013年9月29日，全称为“中国（上海）自由贸易试验区”，最初系由四个业已运行的片区（外高桥保税区、外高桥保税物流园区、洋山保税港区和浦东机场综合保税区）合并而成。4个片区加总的占地面积只有27.78平方公里。2014年扩至7个片区，总面积120.72平方公里。2019年9月增加临港新片区，面积837平方公里。这样一共八个片区，总面积957.72平方公里。

<sup>①</sup> 习近平：《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议〉的说明》，新华网，2020年11月3日。



上海自贸试验区运行一年之后,开始将这种开放模式推广到别的省市,称作扩容。迄今共有四次扩容,扩及20个省市,每个省市3个片区,彼此面积相近,最小116平方公里,最大119平方公里。四次扩容具体如下:

第一次是2014年12月12日,扩及广东、天津、福建3个省市,每个省市各含3个片区。其中广东的3个片区分别为广州南沙新区、深圳前海蛇口、珠海横琴新区,3个片区总面积116.2平方公里。天津自贸区含天津港、天津机场和滨海新区中心商务区,3个片区总面积119.9平方公里;福建分布于福州、厦门和平潭三市,总面积118.04平方公里。第二次扩容是2016年8月31日。扩及辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川和陕西7个省市。与第一次扩区一样,每个省市3个片区,7个省市片区面积共约840平方公里。第三次扩容实施于2019年8月26日,扩及山东、江苏、广西、河北、云南和黑龙江6个省区。每个省区3个片区。面积在118到119平方公里不等。第四次扩容实施于2020年9月21日。扩及北京、湖南和安徽3个省市,每个省区也是3个片区。面积相近。

截止2020年,自贸试验区遍布全国21个省市,除上海拥有8个片区(7个普通片区和一个超大片区——临港新片区)外,其余20个省市均为3个片区,共68个片区。不含超大面积的海上临港新片区,总面积约2261平方公里。加上上海临港新片区,总面积三千多平方公里。

自贸区的特点不少于三:其一,全部位于所在省市的重要开放城市,所依托的城市几乎全为世界级或国家级城市群的龙头城市;其二,所依托城市的开放度和产业集聚程度在相关省域经济内处于头部地位;其三,全部冠以“试验区”的名称,这一点与后面将要分析的海南自贸港明显不同。

和散布于21个省市的自贸区不同,自贸港是单为海南岛一个省域设置,其设立和推进完全是在最高领导人亲自谋划和指导下进行的。根据有关文献,2018年4月13日,习近平总书记在庆祝海南建省30周年大会上正式宣布,建立海南自由贸易港;2020年6月1日,中央印发《海南自由贸易港建设总体方案》;2021年6月10日,全国人大颁布《中华人民共和国海南自由贸易港法》。值得注意的是,与上海先行进而推及省域的自贸区不同,海南自贸港有两个鲜明特征:一个是名称没有“试验”二字,这多半反映了这样一种决策思路:海南自贸港建设是一种只能成功不能失败的制度安排,海南自贸区的许多做法只适合海南,而不考虑在其它省区推广;另一个是面积特大,但经济相对落后。海南自贸港覆盖整个海南岛,面积3.54万平方公里,人口1008万(七普数据)。2021年GDP6475亿元,人均GDP6.7万元,远低于全国均值(8.1万元)。这与大部分西部省域持平。此外,海南对外贸易和引进外资也居于全国各省市后排,2021年进出口总额仅达230亿元人民币,利用外资仅30亿美元。就其经济总量、进出口总额和引进外资规模而言,海南一省不及江浙一般的地级市。

从两类自贸区制度安排的定位来看,也存在明显的差异,最明显的差异是自贸区带有“试验田”的特征,而海南自贸港带有“开放门户”的意向。自贸区的试验田特征,可在各省自贸区规划纲要中看到,其中以上海为龙头的自贸试验区的定位最有代表性。按照国务院转发的《关于上海自贸区总体方案》等多个重要文件,上海自贸区明确地定位于两个体系的建立与试验:一个是开放型经济制度体系的建立与试验。试验主要包括投资经营、对外贸易、跨境金融、国际运输、人员流动、互联网数据跨境流动、税收制度与政策等7个方面;另一个是开放型产业体系的构建与试验。主要包括五大产业体系:(1)拥有核心技术的前沿产业集群;(2)新型国际贸易;(3)高能级全球航运枢纽;(4)跨境金融服务;(5)产城融合发展体系。试验的目的是形成可复制可推广的样板与经验,以便推广到别的地区。

与上海为龙头的自贸试验区不同,海南自贸港的定位中没有“试验田”意境,而强调的是开放门户。实则是要担当整个中国经济下一步对外开放的一个重要门户。作为全国经济的一个新的对外开放门户,海南自贸港明确地提出致力于两个自由化的制度探索与建设,即贸易自由化和投资自由化的制度安排。中共中央、国务院发布的《海南自贸区建设总体方案》(2020年6月8日)明确提出的定位有三:其一是“探索、推进中国特色自由贸易港建设”;其二是对标国际最高水平经贸规则,建立与高水平自由贸

易港相适应的政策和制度体系；其三是聚焦贸易投资自由化便利化，建设海关监管特殊区域，打造成引领中国对外开放的鲜明旗帜和重要开放门户。就上述意义来看，一定程度上可以把海南自贸区视为“放大版”的港澳特区。

自贸区与自贸港定位的交集亦即共同指向，无疑是高水平全方位的对外开放。国家级战略视域的自贸区与自贸港虽然都从属于高水平全方位对外开放的总目标，但各自从属于不同层级的国家级战略。以上海为龙头推及其余 20 个省市的自贸区，明显地从属于所在区域的战略，尤其是国家级区域战略，主要助力城市群引领的空间重构与区域开放，这从自贸区的分布上可以明显地看到。前述 20 个自贸区，全部位于层级不同的城市群。其中长三角城市群三省一市共拥有 4 个自贸区和 17 个片区，而作为长三角城市群龙头的上海市就占了 9 个片区。其次是京津冀城市群，共有 3 个自贸区和九个片区。粤港澳城市群的广东省虽然只有 1 个自贸区和 3 个片区，但考虑到中国香港和中国澳门两大特区事实上的自贸地位，其实际影响要大的多。沿江两大城市群拥有 6 个自贸区，成渝城市群和武沙昌城市群各有 2 个自贸区和 6 个片区。这样，沿海和沿江五大世界级城市群一共拥有 12 个自贸区和 41 个片区。占了全国自贸区总数的一大半和片区数量的  $\frac{2}{3}$  以上。其余 8 个自贸区，全部位于国家级及区域性城市群之龙头城市。比如，陕西的自贸区位于关中平原城市群龙头城市，福建自贸区则位于海峡西岸城市群福州和厦门等重要城市。

与散布于 21 省市区的自贸试验区不同，海南自贸港直接从属于国家级总体战略，紧贴“一带一路”倡议。如果说散布于各地的自贸试验区偏重于提升所在地区原有的对外开放水平与质量的话，那么海南自贸港则偏重于增量，就是增加中国总体对外开放的门户与空间。

总体来看，自贸区与自贸港协力推进的交汇点，从属于前述国家级总体战略，即构建双循环新发展格局。因此，要准确定位自贸区自贸港的着力点，须纳入双循环新发展格局战略视域之下。

#### 四、自贸区、自贸港的关键着力点

关于构建双循环新发展格局，无论理论界还是地方政府，显然有一种偏向，就是过分强调市场重心的转换而淡化了别的核心要义。纵览中央关于这个战略的有关文件和高层指示，这个战略的核心要义主要有二：其一，依托国内市场，构建以内循环为主，内外循环互促的新发展格局；其二，双循环绝不是走向封闭，而是更高水平、更大规模的对外开放。也就是说，除了构建以国内市场为主的市场重心转换外，还须构建内外互促和更高水平更大规模的对外开放格局。

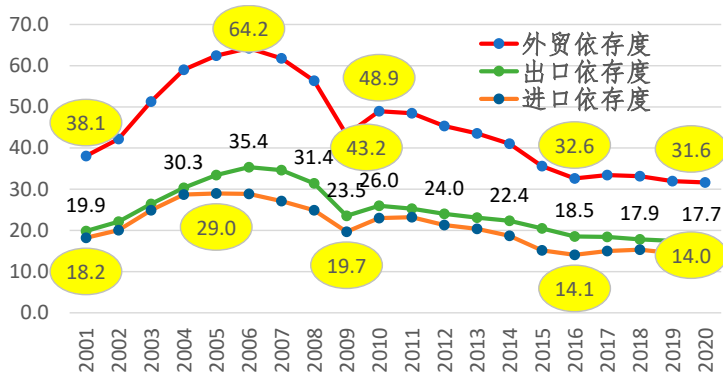


图 1 中国 2001—2021 年外贸依存度变化

资料来源：根据国家统计局历年数据计算。

就中国双循环现实格局来看，以国内市场为主的市场重心的转换实际上已经完成，至少可以说已接近完成。要知道，衡量一个经济体市场重心内外变化的最重要指标，无疑是外贸依存度，尤其是出口依

存度。有关统计数据显示，中国总体的外贸依存度由上升而转入下降发生在2006年之后，也就是加入WTO五年履约期结束之际，入世履约期五年（2001—2005），中国外贸依存度（进出口总额占GDP的比重）由38.1%上升到64.2%，出口依存度（出口额占GDP比重）由19.9%上升到35.4%。那以后四年（2006—2009），外贸依存度降到43.2%，到2016年降为32.6%。不仅低于入世履约期的平均依存度，而且还低于加入WTO之前的依存度。同一时期，出口依存度先降到23.5%，而后再降到18.5%（见上页图1）。

在全国经济总体市场重心出现上述历史性转变的后面，是沿海几个高度依赖国际市场的外贸大省的市场重心转换。同样从外贸依存度来看，占全国外贸半壁江山的两大三角洲外贸依存度变化最具代表性。统计数据显示，2006年以来，中国第一外贸大省即广东省的外贸依存度由158.1%下降到63.7%，长三角第一外贸大省江苏，由104.1%下降到43.3%，第二外贸大省浙江由71.7%一度下降到49.5%，2020年略有回升，但也只有52.2%（见图2）。

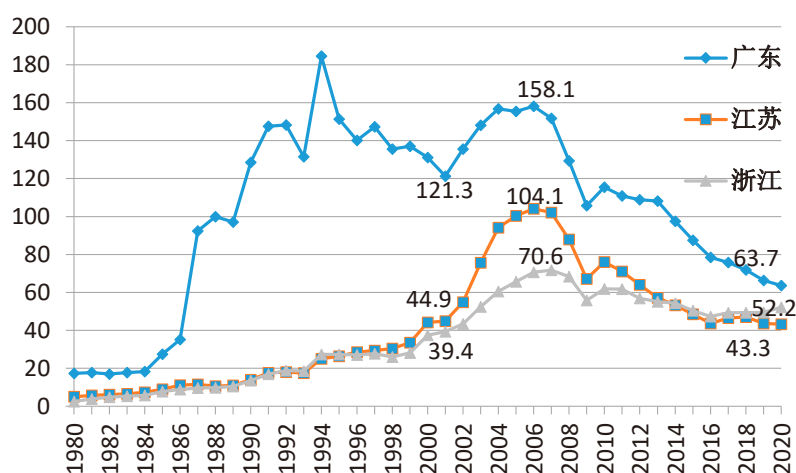


图2 两大三角洲市场重心变化：江浙粤外贸依存度比较

资料来源：根据国家统计局历年数据计算。

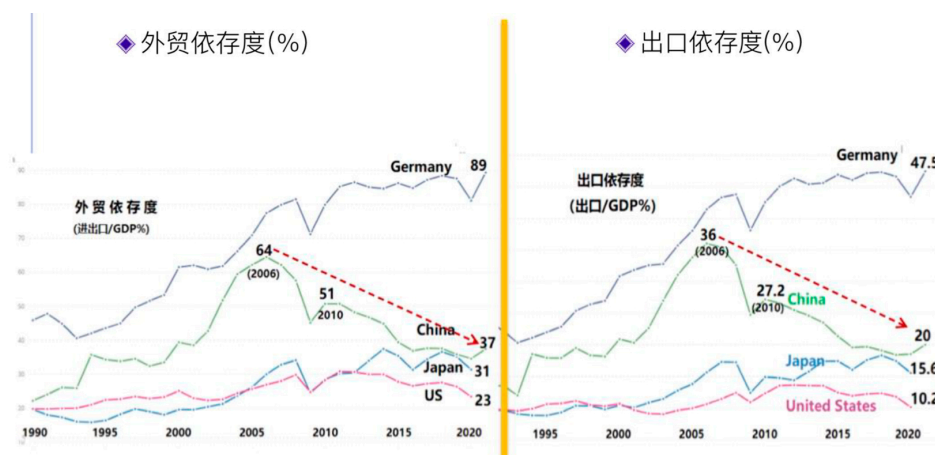


图3 中美日德四国1995—2020年外贸依存度、出口依存度(%)变化

资料来源：世界银行数据库。

国际比较来看，目前中国无论外贸依存度还是出口依存度，都不算太高。有关国际统计数据显示，2016年德国的外贸依存度和出口依存度分别为89%和47.5%，日本分别为31%和15.6%，美国分别为23%和10.2%。中国目前31.6%的外贸依存度和17.7%的出口依存度，远低于德国而略高于日本等主要经济体（见图3）。

外贸依存度和出口依存度的持续下降，尤其是与排名世界前列几大经济体相比较并不算太高的依存度，意味着中国经济总体上的市场重心转换业已完成或接近完成。这也意味着双循环的着力点不应置于内外市场重心转换上，而应着眼于市场重心之外。须从双循环战略的要义与中国内外市场现实差异中去寻找。前已论及，双循环战略的要义之一是内外市场互促。互促的前提无疑是两个市场的贯通。在这一点上，现实与战略要求的差距很大。现行体制与政策下，中国内外市场分割严重。其首要标志是关税壁垒居高不下。虽然中国名义关税壁垒不高，但若算上关税之外施加于进口环节的各种税费，则总的实际关税壁垒依然很高。

现行贸易体制下，中国针对进口的税收，除了关税外，还有两项重要税收，分别为进口商品增值税和进口商品消费税。这两项税收加总数倍于海关关税。如 2020 年，中国海关征收各种针对进口商品的税额多达 1.7 万多亿元，其中关税收入只有 2564.3 亿元，占总额的 15.08%。其余近 85% 的税收皆为进口环节增值税和进口商品消费税等税种。客观来说，这些施加于进口商品的非关税税种，也对进口构成较大影响。

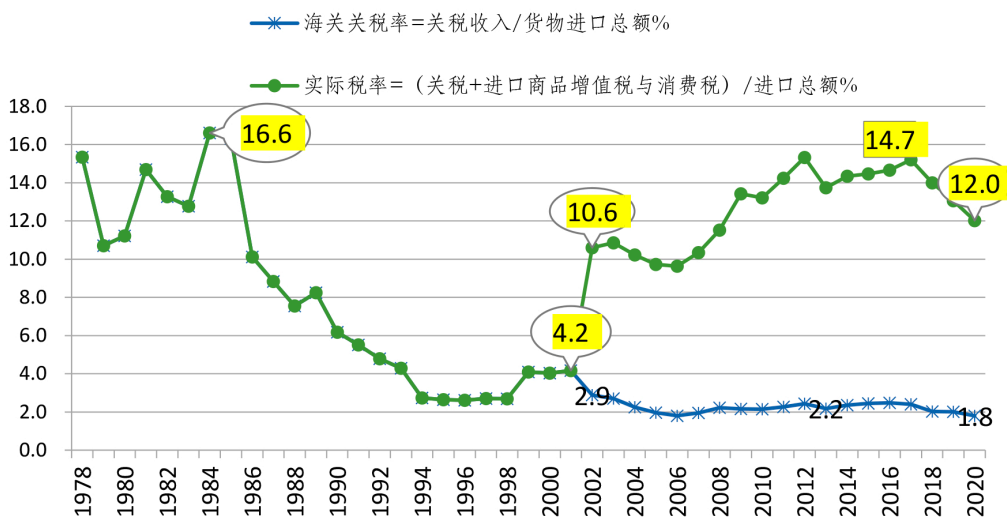


图 4 中国 1978—2020 年名义关税税率与实际关税税率变化

资料来源：根据财政部和国家统计局历年数据计算。

现实测算中，可将关税收入占进口商品总额的比重作为名义关税税率，而将施加于进口货物的所有海关收入占进口商品总额的比重作为实际关税税率。根据历年海关与财政部和国家统计局公布的有关数据计算，自加入 WTO 以来，中国名义关税税率逐年下降，2021 年已降至 1.8%。但同一时期，实际关税税率则先攀升而后略有下降：加入 WTO 第一年即 2002 年为 4.2%，次年攀升到 10.6%，2016 年攀升到 14.7%，之后略有下降，但直到 2020 年，仍在 12% 以上（见图 4）。2022 年最新数据显示，全年海关关税加进口环节增值税和消费税，总额高达 2.29 万亿元，与全年 18.1 万亿元的货物进口总额相比，实际关税税率已达 12.65%。

居高不下的实际关税壁垒，再加上诸多非关税壁垒，反映了这样一个现实，目前中国国内市场与国际市场尚处在一定程度的脱节状态。由此意味着，双循环最关键而紧迫的任务，无疑是进一步消除这种壁垒。

### 五、自贸区、自贸港所在地方政府选择

前文论及，在构建双循环新发展格局进程方面，市场重心的转换已经或接近完成，面临的最大的短板是内外两个市场的贯通，主要的阻碍在于各种贸易壁垒，在上述目标和相应约束条件下，地方政府的选



择当不少于四：

其一，创造性地用足用活中央赋予的有关自贸试验区与自由贸易港改革与开放权限，在内外两个市场无缝对接上探索新的路子和措施。其中以上海为龙头分布于21个省市的自贸试验区，当从所在地区城市群发展的战略高度出发，探索并推进本地区自贸试验区发展对于城市群总体发展尤其是发展质量提升的具体制度安排与相应的政策体系。而海南自贸港建设则亟需尽快明确一、二线关境之间的壁垒落差。我们知道，海南自贸港建设确定的阶段性任务是在2025年“封关”，实现“一线放开，二线管住”的关境管理制度。出于促进内外市场进一步联通的战略考虑，必须首先研究并确定一线与二线关境之间的关税和非关税壁垒落差。否则，将达不到海南自贸港与内地市场深度融合的战略目标。

其二，无论在自贸试验区抑或海南自贸港，双循环战略考虑的一个重要政策着力点，无疑是阶段性制度改革与政策探索，这方面可将降低进口物品关税壁垒，同时减少非关税壁垒作为一个重要指标，审视对外开放和双循环推进程度。前已论及，无论就中国经济总体上去看，还是就沿海外贸大省去审视，目前中国市场重心已经发生了突破性转换，突出的问题并非对外依存度过高，而是实际关税壁垒过高。客观地去看，关税壁垒是个“双刃剑”，一方面可以阻挡国外替代型产品大量涌入对国内同类产业造成的竞争性冲击，另一方面则可能使受保护行业和企业缺乏足够的创新压力，同时不利于刺激国内消费。这方面，无论中国过往四十年产业发展史抑或贸易理论研究，都揭示了一个事实——越是受到保护的产业越难在短期内有所突破。相反，那些取消保护的行业则能获得蓬勃发展。这方面最著名的例子当首推汽车产业与互联网产业。

其三，选择合适的参照城市或地区。自贸区抑或自贸港建设并非中国独创，在世界范围内已有成功的先例。因此，关于以上海为龙头的自贸试验区和海南自贸港的建设有一个重要思路，就是对标世界上同类高水平对外开放城市或地区的体制与政策。这方面中央已有明确的指示，其中关于上海自贸试验区建设方案中明确提出，试验区的自贸港须“对标国际最高水平”的体制与政策。而关于海南自贸港建设，则给了一个明确的时间节点，即“到2025年，初步建立以贸易自由便利和投资自由便利为重点的自由贸易港政策制度体系”。学界尤其是智库机构提出了许多可选参照地区或城市，从荷兰阿姆斯特丹、美国迈阿密到东亚中国香港和新加坡，再到中东阿联酋的迪拜。其中最受各方推崇的是全球公认的三个最佳自贸港，分别为中国香港、新加坡和迪拜。客观地来看，这些自贸港背靠的经济体不尽相同，其中新加坡和迪拜多半系独立运作的经济实体，作为周边国家和地区的一个自由贸易中心而存在，阿姆斯特丹和迈阿密虽分别背靠欧盟和美国经济，但并非两大经济体的对外开放“通道”或“窗口”，因为这两大经济体原本就是高度开放的市场经济。相比较来看，唯有中国香港所扮演的身份独特：既作为一个相对独立的经济体而发挥着亚太地区金融与贸易中心的作用，同时作为中国大陆对外开放的重要通道与窗口，背靠的大陆经济庞大。前已论及，无论自贸试验区抑或海南自贸港建设，一大初衷就是作为所在城市群或中国总体经济对外开放的重要通道或窗口，就这个意义而言，上海等自贸试验区，尤其是海南自贸港建设，在贸易自由化及相关领域的体制改革方面，当以中国香港作为首选参照城市。

其四，相应地方法规及司法体制的建立与完善须先行。市场经济是法治经济，自贸区与自贸港瞄准的是高水平的自由贸易体制，没有完善的法律体系和公正而高效的司法体制是不大可能获得境外投资者与贸易商青睐的。无论中国香港抑或新加坡和迪拜，这些全球最具影响力的自贸区与自贸港，最吸引投资者和贸易商的并不仅仅在于其轻敛薄赋的税收体制，更是令投资者和交易者感到安全的法律体系。而在这方面中央实际上赋予自贸试验区所在省区较大的地方立法权限，如经全国人大常委会单独立法给予海南地方政府较大的权限（《中华人民共和国海南自由贸易港法》，2021年6月10日）。总之，当务之急是将中央法规的细化，同时探索适应自贸区、自贸港建设的地方司法体制的改革。



---

## Free Trade Ports, Focus of Free Trade Zones and Local Government Choices from the Perspective of National Strategy

ZHAO Wei

(Research Center for Private Economy, School of Economics, Zhejiang University, Hangzhou, 310000)

**Abstract:** Constructing free trade zones and free trade ports is an important measure for China to promote all-round and high-level opening-up in the new era. Parallel to this measure are two national-level development strategies at the spatial level, namely the national regional strategy and the national overall strategy. The consequential relationship is at least threefold: the first is the relationship between the free trade zones and the free trade ports; the second is the relationship between the national regional strategy and the national overall strategy; the third is the relationship between the free trade zone and free trade port construction and the national regional strategy and the national overall strategy. On the basis of reviewing and summarizing these measures and the connotation of national strategies and their relationship with each other, a more systematic analysis is made on the key links, constraints faced and feasible choices of local governments in constructing free trade zones scattered in multiple provinces and cities and the construction of free trade ports in Hainan Province, and corresponding suggestions are put forward. The research shows that the main purpose of the national regional strategy is to focus on constructing world-class urban agglomerations, and the national overall strategy is committed to building a new dual-cycle development pattern. The construction of free trade zones scattered in more than 20 provinces and municipalities is subordinate to the national regional strategy, while the construction of Hainan free trade port is subordinate to the national overall strategy. Therefore, the two types of free trade zones face different constraints. However, in terms of promoting internal and external market links and even seamless docking, there are many similarities in the policy choices of local governments where the two types of free trade zones are located.

**Keywords:** National Strategy, Pilot Free Trade Zone, Hainan Free Trade Port, Local Government Choice

[ 责任编辑: 张莺译、字荣耀 ]