

建立中国自由贸易区的政治地理学 理论基础及模式选择

孟 广 文

(天津师范大学城市与环境科学学院/天津师范大学自由经济区研究所, 天津 300387)

摘要: 依据分级主权管理和政策空间分异理论分析中国分级主权管理和政策空间分异的现状, 阐述中国建立自由贸易区的理论基础, 提出中国建立自由贸易区的结构和区位模式, 并分析论证天津自由贸易区和自由港城的规划与建设模式和路径。从理论层面, 中国本来实施的就是分级主权管理政策, 而事实上也存在分级主权管理的各类型特区, 因此, 无论是从理论上还是在实践上, 建立“境内关外”型自由贸易区只不过是中國分级主权管理政策在经济领域内的新发展和新探索。中国贸易型自由经济区应包括保税区、边境贸易区、自由贸易区、自由港、自由市或自由城。应以“珠三角”、“长三角”和“环渤海地区”为重点, 逐渐向边境口岸和内部节点地区扩展, 分阶段有选择的建立自由贸易区, 以促进区域经济中心和世界城市的形成与发展。环渤海区域选择天津保税港区为基础建立自由贸易区具有综合竞争优势。

关键词: 自由经济区; 自由贸易区; 分级主权管理; 政策空间分异; 天津东疆自由贸易港区; 上海自由贸易试验区
中图分类号: K901 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-0690(2015)01-0019-11

二战后, 经济特区即自由经济区已成为世界主要发达国家促进贸易自由化, 振兴地区经济和推动经济全球化的政策手段, 而一些发展中国家更把自由经济区作为其实现工业化、城市化和全球化的重要战略措施。专家学者应用经济学、国际贸易、区位论和系统发展演化等理论与方法对自由经济区的贸易转移与创造^[1,2]、经济和社会效应^[3-9]、区位选择与扩散^[10,11]以及发展演化模式进行了系统的研究^[12-16]。作为改革开放政策与经济发展战略的措施与工具, 在借鉴世界自由港、自由贸易区、出口加工区等经验基础上, 中国自1978年以来分阶段建立了经济特区、经济技术开发区、高新技术产业园区以及边境自由贸易区和保税区等各类型自由经济区, 并在保税区基础上对自由贸易区和自由港建立的必要性、可行性以及产业发展、经济刺激政策、经济效益、区位选择、行政和海关管理政策以及发展动力机制等基本理论问题进行探索与研究^[17-23]。中国自由经济区不仅数量多、规

模大、类型多样, 而且, 还发挥着全球化先行区、区域经济引擎、改革创新基地和城市化动力的重要作用, 然而, 中国保税区向自由港和自由贸易区转变, 实施境内关外的监管政策理论依据一直没有破解, 建立自由贸易区和自由港甚至被部分决策管理部门和理论界认为是“丧权辱国”而难以突破。该问题不解决, 在宏观层面, 国家难以找到深化改革的突破口和实现经济转型的动力, 也难以应对WTO体制之外贸易格局以及周边国家与地区自由贸易区的竞争与挑战; 在微观层面, 国家也难以制定与确定相应的自由贸易区政策法规以及其发展模式和路径, 现有保税区作为物流中心、服务业中心和改革创新基地的作用也难以发挥, 功能拓展也面临着制约。综上所述, 从政治地理学视角探讨自由贸易区建立的理论基础是自由贸易区研究的新探索。本文根据中国贸易型自由经济区发展现状, 利用分级主权管理和政策空间分异理论, 探讨建立中国自由贸易区理论基础和发展

收稿日期: 2014-06-15; 修订日期: 2014-11-19

基金项目: 国家自然科学基金项目(41171102)、国家自然科学基金国际合作与交流项目(413101012)、天津市哲学社会科学2008年度重点项目(TJYY08-063)资助。

作者信息: 孟广文(1960-), 男, 天津人, 教授, 博士, 主要从事经济地理、空间规划和德国人文地理研究。E-mail: gwmeng98@hotmail.com

设想,并对天津建立自由贸易区的模式和路径选择进行初步探讨。

1 自由贸易区建立的理论依据

应用主权分级管理和政策空间分异理论以及特区-自由经济区-自由贸易区三级分类体系与各自演化规律探讨中国自由贸易区建立的理论依据与模式选择是在现有研究成果基础上的新探索。

1.1 自由贸易区发展与演化模式

1.1.1 特区类型与演化模式

特区是指一国、多国或者国际组织为了特殊政治经济目标在国内外或者跨国界而设立的,实施有别于其它区域政策的特殊区域(图1)。政治特区往往指具有特殊政治地位或实际管辖权,而名义还受宗主国统治的地区或政治实体;军事特区主要指国家在本国或别国领土内建立的具有独立管辖权的军事基地;经济特区即为各类型自由经济区,其中,功能复杂完整,政治地位特殊的为综合经济特区。在国内外一定政治、经济和军事条件下,特区演化模式一般首先由单一功能特区演化成综合经济特区,或由政治和军事特区演化成经济特区,或相反。在一定条件下,一些特区也可以长期保持不变。

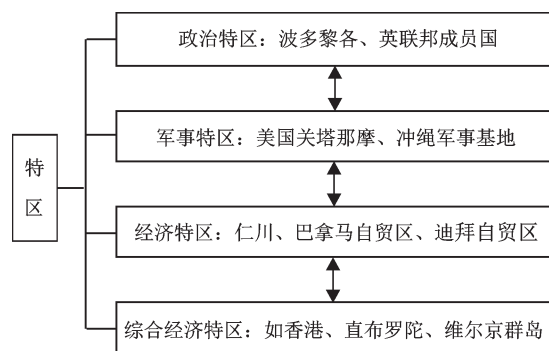


图1 特区类型及演化模式

Fig.1 Evolutionary models and typologies of special zones

1.1.2 经济型特区类型与演化模式

经济型特区包括“虚拟自由经济区”和“实体自由经济区”。虚拟自由经济区是指通过制定特殊刺激政策、交易规则和技术与数据标准,在特定网络空间中,将现实产业和互联网产业与技术整合成一个虚拟经济共同体,为个人、企业和区域实体相对自由地提供虚拟与现实互动的咨询服务、

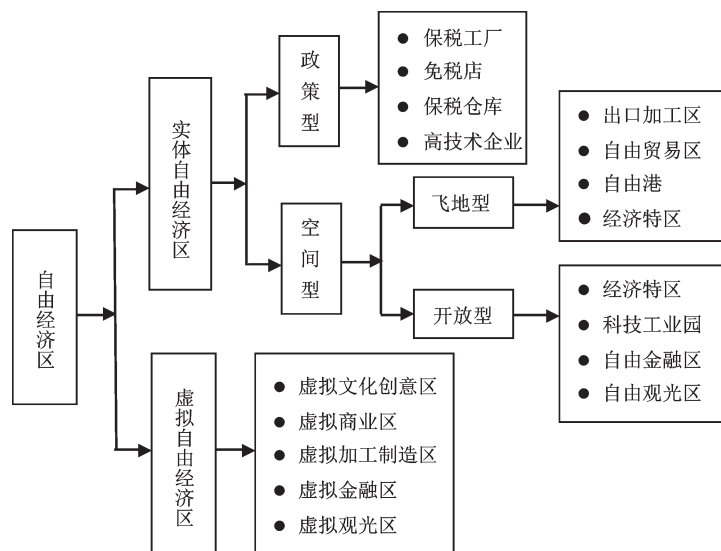
设计、生产、营销、物流、结算等新型产业服务,以达到拓展第二发展空间,增加实体产业空间的效益与税收,促进产业结构调整和运营模式转型的目标,并具有虚拟空间特性(图2)。本文把虚拟自由经济区作为实体自由经济区的一个新发展,留待后续研究探讨。

实体自由经济区包括空间型(空间连续型)和政策型(非空间连续型)两种。空间型是指在一块划定的区域,实施海关封闭管理以及特殊经济刺激和投资与贸易便利化政策,并提供国际标准的基础设施及相关服务,以促进区内,并带动区外的经济发展。而政策型是指只要投资者能够满足国家和地方一定投资促进政策要求,可以分散布局在不同的区域,并能够享受经济刺激和投资与贸易便利化政策。一般而言,前者更具有普遍性和代表性,后者只是前者的特例(图2)。根据海关空间封闭监管与否,空间型又可分为封闭型(飞地型)和开放型。大部分自由经济区属于开放型,因其没有实行严格的“境内关外”海关管理政策和严格的物理性隔离^[24]。

根据产业类别、宏观区位和发展阶段,自由经济区可以划分为贸易型、加工制造型、服务型、科技型 and 综合型以及跨边境型六类或六代自由经济区。在世界技术革命、经济全球化、产业结构调整 and 空间结构变迁宏观背景之下,自由经济区由贸易型,加工制造型向服务型、科技型、综合型和跨边境型发展演化,并最终促进跨国自由贸易区和区域经济一体化的发展。跨国区域经济一体化可作为自由经济区发展趋势,也可称之为跨国自由贸易区和第七代自由经济区^[25]。

贸易型自由经济区依据自由政策范围与程度、产业功能、空间结构和规模可分为自由市、自由城、自由港、自由贸易区、保税区等类型,而自由贸易区最为典型和普遍(图3)。现有自由市和自由城往往是避税天堂,自由港除贸易、金融、城市功能外,往往航运物流功能突出,而自贸区只有国际贸易、航运物流和简单加工制造等功能,一般没有零售消费和城市功能,保税区则功能较自贸区更简单。

自由贸易区是指为实现国家经济发展和改革开放战略目标,促进区域经济一体化,在一块和关境隔离的区域取消关税壁垒,开放投资,实现与国际市场的货物、资本、服务、技术与人员等生产



资料来源:由参考文献24及相关文献总结归纳而来。

图2 自由经济区类型划分

Fig.2 Classification of free economic zone

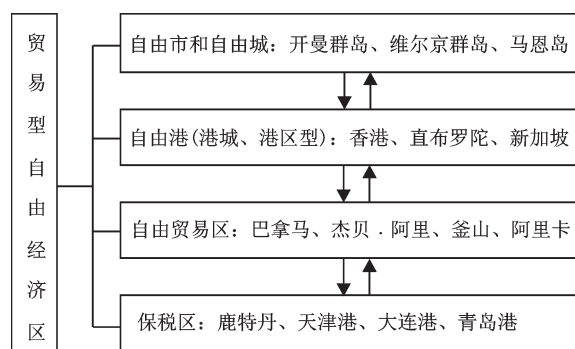


图3 贸易型自由经济区演化模式及典型案例

Fig.3 Evolutionary models and typical examples of trade-based free economic zones

要素自由流动的特殊区域。自由贸易区可分为跨国、跨边境和国内自由贸易区3种类型,本文只讨论后两种。依据全球化进程,国内外政治经济环境变化与区域经济发展政策目标调整,贸易型自由经济区既可以由自由市、自由城向自由港、自由贸易区和保税港/区发展演化,也可由保税港/区向自由贸易区、自由港和自由城逆向发展演化。例如,在德国由分裂走向统一的政治背景之下,汉堡由自由城最终演变为自由港和自由贸易区,而英属海峡群岛(马恩岛、泽西岛等)则由于其和英国特殊的政治历史关系而成为具有独立性的海外属地,并最终演化为今天的避税型自由港城。发展中国家则往往经历了由出口加工区、保税港/区到

自由贸易区的发展历程。

1.2 主权分级管理(等级统治)与政策空间分异理论

国家空间中心理论把国家领土和主权严格对应一定的范围内,即把国家力量、领土主权和空间紧密地联系在一起,但越来越多的政治地理和政治学者认为对于一个国家领土和边界的理解不应局限于严格界定的闭合空间实体^[25-27]。随着经济全球化,国家间经济、政治与文化流动的增加,国家内部的历史、社会、经济因素以及这些因素区域组合的差异性及动态变化性已影响到国家对自身领土的管理方式与内容。国家空间差异化政策会受到原有体制空间组织形式和经济自由化空间组织形式之间相互作用的深刻影响而形成混合空间-自由经济区。空间选择自由化进程可以促进国家接受不同规则,或对不同地区实施不同政策,这就导致一个国家领土内产生国家主权管理的等级分异^[28]。Ong A的分级主权管理理论包含两方面内容^[26]:第一,基于市场规模、人口和历史等因素,对于那些由于种族、性别、阶层和宗教不同而形成的各社会阶层公民分别对待,如马来西亚对土著人的特殊政策;第二,通过建立出口加工区,实行经济激励政策,以吸引外资,达到发展经济,提高技术水平的目的。

基于上述理论,结合其它地区,特别是中国案例经验,分级主权管理(政策空间分异)理论可定

义为：在全球化背景下，为实现政治稳定以及特定经济和社会发展战略目标，依据政治、经济、社会与文化等要素的地域分异现状，国家对主权范围内不同地域、不同社会阶层、经济体和利益集团，赋予不同的权力，实施空间差别化管理。具体内容如下：① 基于政治与社会因素对已经形成的不同社会阶层（种族、性别、宗教）区别管理，如美国、加拿大、巴西的印第安人保留地政策，俄罗斯、丹麦、加拿大和美国爱斯基摩人（因纽特人）以及澳大利亚、印尼和马来西亚的土著居民自治政策；② 基于经济因素对不同区域实施不同的经济政策，如德国汉堡自自贸区、意大利第里亚斯特自由港、爱尔兰香农自由区、美国对外贸易区、巴西马瑙斯自由区、韩国釜山自由经济区、阿联酋迪拜杰贝·阿里自由贸易区等都享有不同于其国内其它地区的经济与行政特权；③ 综合型主权空间差异管理，如中国对香港特别行政区和台湾地区，英国对英联邦成员及海外属地、法国对海外属地以及美国对波多黎哥和其它海外托管领地的管理等。

2 中国贸易型自由经济区发展的成就与挑战

为深化改革，扩大开放，在经济特区和开发区基础上，中国分阶段建立了不同类型的贸易型自

由经济区。1990~1996 年，共批准成立了 14 个港口型保税区（表 1）和 13 个边境口岸贸易区；1996 年开始，特区和开发区优惠政策或者到期，或者弱化，造成出口加工业的困难，因此，2000~2009 年共建立了 56 个出口加工区；由于港口型保税区和港口没有自己专属码头，“港区分离”限制了保税区功能的发挥。为实现“港区联动”，2004~2009 年在部分沿海港区专门划出部分码头，实行保税政策，建立了 10 个保税物流园区（表 1）；为了充分发挥保税区、保税物流园区和出口加工区的政策优势以及港口优势，2005~2009 年全国共建立了 15 个具备港口作业、国际中转、国际配送、国际采购、转口贸易、出口加工和商品展示 7 大功能综合保税港区（表 2）。

综上所述，这些贸易型自由经济区大多成为继经济特区、经济技术开发区和高新技术园区后推动中国经济全球化、区域经济发展、体制创新和城市化的新动力，但距离成为区域物流和贸易中心以及制度创新平台的设想还有巨大差异，而且还面临着中国改革开放深化、WTO 体制之外区域贸易谈判机制、周边国家自由贸易区发展以及自身转型发展的严峻挑战。

随着经济社会的发展，20 世纪 80 年代中国实行的改革开放政策面临着巨大挑战。首先，中国

表 1 中国港口保税区和保税物流园区基本情况(2009)

Table 1 The overview of Chinese bonded port zones and bonded logistics zone (2009)

港口型保税区	进出口总值 (亿美元)	建立 时间	园区面积 (km ²)	保税物流园区	进出口总值 (亿美元)	建立 时间	园区面积 (km ²)
上海外高桥保税区	519.70	1990.06	5.50	上海外高桥保税物流园	31.30	2004.07	1.03
深圳福田保税区	375.66	1991.05	1.35	张家港保税物流园	27.95	2005.03	1.53
天津港保税区	89.18	1991.05	5.00	深圳盐田保税物流园	19.40	2006.03	0.96
宁波北仑港保税区	36.88	1992.11	2.30	天津保税物流园	4.90	2005.05	0.60
山东青岛保税区	31.79	1992.11	2.50	厦门象屿保税物流园	4.11	2006.03	0.70
广州保税区	24.45	1992.05	1.40	青岛保税物流园	3.24	2006.02	1.00
大连大窑湾保税区	23.54	1992.05	1.25	广州保税物流园区	2.01	2008.12	0.50
厦门象屿保税区	19.26	1992.10	0.60	宁波保税物流园	1.17	2006.01	0.95
广东珠海保税区	13.17	1996.11	3.00	福州保税物流园区	1.11	2008.12	1.20
福建马尾保税区	2.45	1992.11	1.80	大连保税物流园	-	2005.04	1.50
广东汕头保税区	2.16	1993.01	2.30				
海南海口保税区	1.32	1992.10	1.93				
深圳沙头角保税区	-	1991.05	0.20				
深圳盐田保税区	-	1996.11	0.85				

资料来源：根据中国保税区出口加工区协会网站数据整理(<http://www.cfea.org.cn/default.asp>)。

注：时间为“年.月”格式，如 1990.06 为 1990 年 6 月。

表2 中国综合保税港区基本情况(2009)

Table 2 The overview of Chinese comprehensive bonded port zones (2009)

序号	名称	建立时间	序号	名称	建立时间
1	上海洋山保税港区	2005.12	9	青岛前湾保税港区	2008.09
2	大连大窑湾保税港区	2007.09	10	厦门海沧保税港区	2008.10
3	天津东疆保税港区	2007.12	11	广州南沙保税港区	2008.10
4	苏州综合保税区	2008.01	12	重庆两路寸滩保税港区	2008.12
5	天津滨海新区综合保税区	2008.01	13	深圳前海湾保税港区	2009.07
6	张家港保税港区	2008.01	14	烟台保税港区	2009.09
7	宁波梅山保税港区	2008.02	15	海南洋浦保税港区	2009.11
8	广西钦州保税港区	2008.05			

资料来源:根据中国保税区出口加工区协会网站数据整理(<http://www.cfea.org.cn/lq06.asp>)。

的改革开放主要集中在出口加工制造业及相关外贸和经济体制,而服务业,特别是金融业的开放与发展是实现经济发展与转型的重要内容,恰恰在这方面竞争力较弱;第二,人民币国际化是逐步成为世界经济中心和应对国际金融风险的必备条件之一,但人民币如何国际化以及对国际化风险掌控还需要探索;第三,适应服务业开放的管理体制改革也没有积累足够的经验,还需逐步探索;第四,和经济地位相适应,中国需要培育具备在世界范围内参与和管理世界资源、资本、信息及物流功能的世界城市和经济中心。因此,扩大改革开放是中国社会经济进一步发展与完善的动力,而改革开放重心已从由点到面的空间扩展模式重新回到由面到点的结构深化模式阶段,因此,有必要重新选择具有改革开放基础和国际影响力的区域开展新的先行试验。

自加入 WTO 之后,贸易自由化、投资国际化和生产全球一体化发展迅速,中国已成为世界第二大经济体和贸易大国,并和金砖四国一起成为推动世界经济增长的新动力,国际贸易格局正在发生新变化。一些老牌经济强国经济不振,增长乏力,欲通过 WTO 体制限制中国的经济与贸易发展,结果适得其反,因此,以美国为首的西方经济阵营正在探讨《跨太平洋伙伴关系协议(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)》与《跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定(Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)》的谈判。美国加入并主导,并把中国排除在外的 TPP 和 TTIP 谈判,并不仅仅是为了区域市场相互开放,技术与准入标准统一,而是看到了贸易自由化趋势下服务贸易较之货物贸易具有更大发展空间与潜力,而通过

建立世界上最大的两个自贸区既可以发挥其服务业优势,提振经济,又可以取得非 WTO 贸易机制的自由贸易区规则制定主动权,以达到重新主导世界经贸格局,抑制新兴国家,特别是中国经济发展的目标^[29,30]。

此外,周边国家与地区纷纷建立的自由贸易区对中国自由贸易区发展构成了挑战。近邻韩国于 2002 年制定了一个建立“东北亚经济中心”的雄心勃勃计划^[31,32]。该计划重点是把韩国建成东北亚金融,商业和物流中心,以实现韩国由工业化驱动向服务业化驱动的模式转变。韩国议会在 2002 年颁布了《设立和运营经济自由区法》,并随后建立了仁川、釜山、光阳自由经济区,对外国投资者在区内实施较中国保税区更为宽松的自由贸易区政策(表 3)。2008 年又建立了黄海、大邱-庆北和新万金-群山 3 个自由经济区。事实上,这 6 个自由经济区(自由贸易区)的建立吸引了来自中国的大量转口贸易,对中国的保税区和港口发展造成了巨大挑战^[33]。

为提振经济,创造 TPP 谈判条件,应对签订《海峡两岸经济合作框架协议(Economic Cooperation Framework Agreement, 即 ECFA)》以来经济合作与竞争并存的挑战,中国台湾也加快了自由经济示范区的规划与建设步伐。在以往出口加工区、科技园区、自由贸易港区基础上,2013 年制定了自由经济示范区发展规划,其指导思想为国际化、自由化和对外开放,空间分布为遍布全岛的“六港一空”格局,主要开放领域为智慧运筹、农业加值运销、国际产业合作、国际医疗和离岸金融等^[34],最终目标为把台湾建设成为“自由贸易岛”(表 4)。台湾自由经济示范区不仅名称和目标与上海

表3 韩国自由经济区的优惠政策 (2002)
Table 3 Incentives of free economic zones in Korea (2002)

条目	优惠政策
税收	在前 3 a, 公司可以免交收入所得税和公司税, 在接下来的 2 a 里只需交纳 50%(但投资超过 5 千万美元在前 7 a 公司可以免交收入所得税和公司税, 在接下来的 3 a 里只需交纳 50%) 对外资公司的 CEO 和主管人员征收 17% 收入所得税 免除进口重要商品前 3 a 的关税 购置税、注册税、财产税、土地综合税在前 3 a 全部免除, 在接下来的 2 a 减免 50%
财政支持	自由贸易区内的公司免除或减少土地税 对于向医院、学校这种能使外国人生活更便利设施的建设提供经济支持
宽松政策	工厂建设与扩建的最小程度的土地利用规则(现在适用于首尔大都市带) 取消首尔大都市带的商业进入限制 允许商品及劳务交易产生的少于 1 万美元的直接外币支付
雇佣及劳动力管理	允许不带薪的周假(现在是带薪的周假) 免除雇佣退伍军人、残疾人、老年人的义务
发展教育	外商可以建学校 国内居民可以上外国学校
外资医院和制药业	外国人可以经营外资医院和制药业
外国广播	外国有线广播转播频道比率从现在的 10% 增加到 20%
管理支持	公共文件允许用英语处理 为调查外国投资官员舞弊情况的政府官员建立办公室

资料来源: 由文献[31]整理。

表4 中国台湾自由经济示范区规划内涵(2014)
Table 4 Planning of Taiwan pilot free economic zone (2014)

	第一阶段	第二阶段
启动时间	2014 年 7 月	2014 年底
地点	基隆、苏澳、台北、台中、高雄、安平等六港及桃园航空城	另增台湾方面规划或地方申设地点
产业内容	智慧运筹、农业加值运销、国际产业合作、国际医疗、金融	纳入新产业
相关法规	松绑法规及行政命令、扩大既有自贸港区内容	须经立院通过示范园特别条例
外、陆商待遇提升	依现行法	外商: 迈向 FTA/TPP 陆商: 迈向 WTO
延揽人才	外籍白领专业免 2 a 工作经验限制	放宽外、陆籍白领来台居留限制 免报海外所得、前 3 a 薪资免税
租税优惠	依现行法	海外盈余区内实质投资免税 研发支出一定额度 3 a 租税优惠 设营运部投资 3 a 内营所税优惠

资料来源: 由文献[34]、台湾“行政院经建会”2013 自由经济区简报整理。

自由贸易试验区相近, 开放领域设置也围绕和大陆的经济联系, 而且数量多、分布广, 因此对大陆建设国际经济、金融、物流和贸易中心的目标既提供了机会, 也构成了挑战。

优越的地理位置和自由港政策使新加坡成为世界第二大集装箱港、第三大金融中心。中国内地(大陆)、港澳台、日朝韩俄等国(地区)来自非洲和

欧洲的货物都要经过马六甲海峡。大吨位船舶运价低, 但货物需中转分拨, 因此, 新加坡成为首选中转港, 甚至上海期货交易的货物交割地点也多选在新加坡。转运中心的地位也促进其世界金融与贸易中心的形成。战后, 由于国际封锁, 加之计划经济体制制约和缺少深水码头, 上海逐渐失去了国际自由贸易港、物流中转和金融中心的地位。尽管洋

山深水港的建立使上海成为世界第一大集装箱港(年吞吐3 000万TEU),但由于没有自由贸易区政策,货物中转以及相应的国际金融和贸易功能难以充分发挥,因此,建设上海自由贸易区是恢复上海国际金融、贸易和物流中心地位,建设世界城市的重要举措。

综上所述,中国改革开放深化面临着服务业开放以及与此相应行政管理体制改革的压力与风险,美国主导的国际贸易格局新变化对贸易发展和经济转型造成了严峻挑战,而周边国家与地区的自由经济区建设与发展也对沿海地区物流、金融和贸易中心的建设构成激烈竞争。因此,自由贸易区已成为深化改革,扩大开放,实现经济转型以及应对国际竞争与挑战的重要措施与手段。

3 分级主权管理理论与中国自由贸易区建立与模式选择

纵观世界历史,分级主权管理案例比比皆是,而自夏朝开始中国既有分级主权管理的政策和制度,也有分级主权管理的实践,因此,中国自由贸易区的建立只不过是分级主权管理政策和实践基础上的一个新尝试和新模式。换句话说,分级主权管理及政策空间分异理论是自由贸易区建立和模式选择的理论基础。

3.1 中国分级主权管理及政策空间分异现状分析

中国历史上就有分级主权管理政策与实践,例如夏商周开始的诸侯分封政策,汉唐开始的藩属国朝贡制度,以及自元朝到民国期间对西藏的特殊制度安排等。清末,由于列强侵略而签订的一系列不平等条约,使中国被迫开辟通商口岸,同意列强建立了众多在政治、军事和经济领域享有“治外法权”的租界地。二战后,除港澳外,中国这种被迫实施的分级主权管理被逐步取消。

由于地域辽阔,各地自然、经济、社会及历史差异巨大,为了维护国家统一,促进经济发展,尊重各地文化和宗教传统,1949年建国以来中国主动实施了政治层面的分级主权管理政策。20世纪80年代以来,随着实行改革开放政策,港澳回归以及全球化浪潮冲击,在经济、军事和综合3个层面和国内外2个空间尺度,中国也主动实施了分级主权管理和政策空间分异政策。

国内分级主权管理包括:

1) 政治层面。第一,中国实行民族区域自治

政策,成立了内蒙、西藏、新疆、广西、宁夏等省级民族自治区以及众多的自治地县;第二,1997和1999年分别对回归后的香港和澳门实施“特别行政区”政策,除外交与国防外,两地具有相对独立的海关和司法体系;第三,在目前状态下,台湾为中国的一部分,但还拥有独立的行政和司法及军队;第四,中国南海南沙、西沙群岛和东海钓鱼岛等部分岛屿的主权还在受到挑战,甚至被暂时占据,而中国目前实施搁置争议,共同开发,维持现状的主权管理政策。

2) 经济层面。第一,中国自改革开放之日起就实施空间差异化经济政策,如20世纪80年代实行的点-轴空间战略、空间梯度战略、沿海开放战略等以及21世纪初实施的西部大开发战略、东北振兴规划以及各地的新区发展规划等;第二,作为这些差异化空间经济政策与战略的实施工具,先后建立了众多经济特区、开发区、边境自由贸易区、高新区、保税区、出口加工区以及跨边境经济技术合作区等;第三,自2005年起批准建立了上海浦东、天津滨海新区等11个综合配套改革试验区以及温州和珠三角金融综合试验区等4个综合试验区(表5);第四,2013年以来批准成立的上海自由贸易试验区及其它自由贸易园区将实行负面清单管理,停止实施部分行政法规和国务院文件规定。此外,根据国家战略需要,在不同地域建立了不同级别的军事特区。

跨国分级主权管理包括:

1) 政治层面:主要体现在与不同国家与组织的合作,主导与参与国际与地区型政治、经济事务的处理与决策。例如作为安理会常任理事国和20国集团成员,主导上海合作组织、金砖四国等地区性国际组织规则制定等。

2) 经济层面:为扩大对外开放,推动贸易发展,加入世界贸易组织、亚太经合组织,并积极推动中日韩三国、中国和东盟成员国的贸易谈判,已与世界上众多国家签订了跨国自由贸易区协定,并对参与TPP和TTIP的谈判持开放态度。在区域层面,与周边国家边境地区建立了众多边境和跨边境经贸合作区,如云桂参与的大湄公河流域合作以及吉黑参与的图们江流域经济合作区等^[35, 36]。此外,在朝鲜罗先、先锋等地,非洲的埃及、埃塞俄比亚、赞比亚、尼日利亚、毛里求斯、阿尔及利亚、卢旺达以及欧洲冰岛等国还建立了具有经济和行

表5 中国国家级综合配套改革试验区和综合改革试验区
Table 5 The national comprehensive reform pilot areas of China

序号	名称	创建时间	类型
1	上海浦东新区社会主义市场经济综合配套改革试点	2005.06	综合型
2	天津滨海新区全国综合配套改革试验区	2006.04	综合型
3~4	成渝全国城乡统筹综合配套改革试验区	2007.06	城乡两元社会型
5~6	武汉城市圈和长株潭城市群全国资源节约型和环境友好型社会建设综合 配套改革试验区	2007.12	资源环境两元社会型
7	深圳市综合配套改革试点	2009.05	综合性
8	沈阳经济区国家新型工业化综合配套改革试验区	2010.04	新型工业化
9	厦门市深化两岸交流合作综合配套改革试验区	2011.12	两岸经济一体化
10	山西省经济转型综合配套改革试验区	2012.12	资源型经济转型
11	黑龙江省先行开展现代农业综合配套改革试验	2013.04	现代农业
12	义乌市国际贸易综合改革试点	2010.05	新型国际贸易体制
13	温州市金融综合改革试验区	2012.10	民间融资
14	珠三角金融改革创新综合试验区	2012.07	人民币国际化
15	泉州金融综合改革试验区	2012.12	金融服务实体经济

资料来源:根据百度网站数据整理。

政管理特权的经济特区^[37]。

3) 军事层面:为保证能源与贸易安全,应对国家主权面临的严峻挑战,自20世纪90年代开始积极推进海洋战略,积极探索建立海外军事基地和军事战略支撑点的可行性,如在印度洋巴基斯坦(瓜达尔港)、缅甸、斯里兰卡和欧洲格陵兰岛(北极地区)等地建立海外经济-军事特区。

综上所述,根据不同时期国家发展战略需要,针对不同地域中国实施了不同类型的分级主权管理政策,相应地也建立了政治、军事和经济特区,特别是综合型特区,如香港和澳门特别行政区。也就是说,从理论层面,中国本来实施的就是分级主权管理政策,而事实上也存在分级主权管理的各类型特区。因此,无论是从理论上还是在实践上,建立“境内关外”型自由贸易区只不过是分级主权管理政策在经济领域内的新发展和新探索,是主权国一种自觉和主动的空间差异化发展策略而已,和历史上的租借地本质上截然不同。

3.2 中国自由贸易区发展模式及路径

在中国深化改革开放及经济转型发展背景下,为应对全球化竞争与挑战,依据分级主权管理和政策空间分异理论,中国自由贸易区在不同的区域及不同阶段应采取不同的模式和发展路径。

中国自贸区可采取保税仓库、保税区、保税港区、自由贸易区、自由港、自由城等发展模式。

具有“境内关外”特征的飞地型自由贸易区还具有应对全球化物流、金融挑战和形成区域经济中心以及深化改革开放的功能,但因需让渡部分国家行政和经济管理权给外国投资者而具有政治与经济风险,因此,需要在数量、布局及时间顺序上进行宏观控制。根据现有发展基础和未来发展趋势,应以“珠三角”、“长三角”和“环渤海”为主,部分边境口岸及内地节点地区为辅。

“珠三角”区域应选择深圳、广州、北海三地;选择的原则应考虑通航条件和区域经济影响力,特别是和作为国际金融中心的香港、以博彩业为特征的澳门之间的分工合作与良性竞争;目标是建立管理体制改革创新平台、国际制造和金融中心、国际化城市群,探索服务贸易国际化、人民币国际化与多核心区域一体化经验。

“长三角”区域应选择上海、厦门、宁波、连云港四地,但就近期综合因素考虑,上海和厦门具有优势;应考虑通航条件和区域经济影响力、国际城市建立、和台湾关系以及在国家新一轮改革开放中地位等因素;目标是成为应对国际贸易格局新变化以及经济和行政管理体制改革创新试验区,建立具有物流、金融、制造、科技、文化功能的世界城市和经济中心,在强大制造业网络基础上,探索服务贸易,金融开放与人民币国际化以及单中心主导的区域经济一体化经验。

“环渤海”区域应在大连、天津、青岛、北京、唐山之间选择;区位选择原则包括通航条件和区域经济影响力,特别是和东亚的政治经济联系、培育国际城市、应对区域国际贸易格局新变化和深化改革开放等因素;目标为建立经济和行政体制综合制度实验基地与世界城市群,突出高科技产业制造研发以及离岸金融、服务贸易与文化产业等新型服务业,分阶段逐步建设封闭一体型自由城,探索面向东北亚高科技研发与服务贸易国际化以及双中心区域经济一体化试验。

在原有边境自由贸易区基础上,在中蒙(海拉尔)、中俄(黑河)、中哈、中朝、中越、中老和中缅边境口岸建立具有“境内关外”特征的边境或跨境自由贸易区,以扩大经济区域影响,开拓商品出口市场,保障资源和能源进口市场。此外,为均衡深化改革开放空间格局,位于长江与黄河经济带发展轴线上的内陆部分节点地区也可择机建立自由贸易区。

除距离主航线较远等不利条件外,天津自由贸易区建设具有综合优势:① 东疆保税港区具有物流、加工、贸易及服务业等产业基础;② 东疆港通过未来二期填海造陆(二岛)具有空间拓展优势;③ 天津港为世界重要散货和集装箱港口,是东北亚一个重要物流、信息流、资金流和服务贸易中心;④ 天津滨海新区具有国家建设北方物流中心、高科技研发制造中心和综合改革配套试验示范区的功能;⑤ 天津市作为京津发展轴的重要组成部分,和北京构成“双核”,能够带动环渤海区域一体化进程和发展;⑥ 京津冀作为环渤海区域的核心地区具有可科技、产业、金融、文化等方面的优势;⑦ 天津滨海新区包含开发区和保税区,具备深化改革开放,制度创新的基础和条件。特别是,选择天津滨海新区建立自由贸易区能够深化改革开放政策,应对WTO体制外贸格局变化、中日韩自由贸易区谈判以及来自周边国家和地区自由贸易区发展带来的挑战,并最终能够带动京津冀和环渤海区域的发展,促进北方经济中心和东北亚物流中心的形成。

天津自由贸易区的建立应依据如下路径:第一步实现保税港区向自由贸易园区转化,实行高度自由海关监管政策,发展物流、加工和现代港口服务业。第二步把东疆自由贸易港区和空港经济区、天津港保税区、中心商务区一起建成复合综合

型自由贸易区,实行特殊海关监管政策,探索WTO之外贸易发展新模式,发展物流、出口加工业、国际贸易、离岸金融、旅游(游轮)等。第三步通过新的填海造陆工程,拓展自由贸易区范围,建立自由港城,继续探索新型经济和贸易发展模式。在原有产业功能基础上,实施双语制,允许外籍居民长期居留,增加免税购物、博彩业、国际医疗、教育和媒体等服务功能,最终实现在北方再造一个香港的目标。

4 结 论

特区是世界上普遍存在的政治、军事和经济现象。其中,经济型特区最为普遍,具有更加广泛的影响,是各类型特区的基础。经济型特区的基础是贸易型特区,并由贸易型特区向加工制造型、服务型、科技型及综合型特区演变;或由国内型向跨境型和跨国型演变,并最终演变成区域经济的一体化过程。就总体而言,贸易型经济特区以自由贸易区为主,既可以由自由市、自由城向自由港、自由贸易区、边境自由贸易区和保税区演变,也可反方向发展演化。

中国贸易型经济特区数量多、规模大、类型和布局多样,对中国的深入改革开放政策、区域经济发展和城市化进程起到了推动作用,但在全球化背景下,建立自由贸易区目前还面临着国内外政治经济环境的压力与挑战。首先,国内深化改革与制度创新、经济转型发展以及国际贸易、转运中心和现代港口服务业功能拓展不足使现有保税区面临着转型与发展的压力;此外,WTO体制之外的国际贸易格局变化以及国外自由贸易区发展与竞争带来的严峻挑战;发展具有更大竞争优势的“境内关外”型自由贸易区既势在必行,同时也存在较大风险,以致决策部门和部分专家学者担心建立自由贸易区会“丧权辱国”,因此,建立自由贸易区还缺少基础理论的支撑。

分级主权理论和政策空间分异理论既能提供解释国外自由贸易区建立的理论基础,也能够解释目前分级主权管理的现状,进而也能够为中国建立自由贸易区提供理论依据。从理论层面,本来实施的就是分级主权管理政策,而事实上也存在分级主权管理的各类型特区。因此,无论是从理论上还是在实践上,建立“境内关外”型自由贸易区只不过是分级主权管理政策在经济领域内的新发

展和新探索,是主权国一种自觉和主动的空间差异化发展策略而已,和历史上的租借地本质上截然不同,当然也谈不上是一种丧权辱国的行为。

在全球化背景下,为了深化改革开放,中国具有建立贸易型自由经济区的必要性和可能性,但需对其类型和布局进行宏观控制。中国自由贸易区应包括保税区、边境贸易区、自由贸易区、自由港、自由市或自由城。应以“珠三角”、“长三角”和“环渤海地区”为重点,逐渐向边境口岸和内部节点地区扩展,分阶段有选择的建立自由贸易区,以促进区域经济中心和世界城市的形成与发展。环渤海区域选择天津滨海新区保税港区为基础建立自由贸易区具有综合竞争优势。天津自由贸易区建立采取三步走的发展路径:第一步实现保税区向自由贸易区的转化;第二步建设综合复合型自由贸易区;第三步拓展空间与功能,建立天津自由港城。

参考文献:

- [1] Viner Jacob. Customs Union Issue[M]. New York: Carnegie 1950 Endowment for International Peace,1950.
- [2] Lipsey R C. The theory of customs unions: A general survey[J]. Economic Journal, 1960,**70**: 496-513.
- [3] Hamada K. An economic analysis of the duty-free zone[J]. Journal of International Economics,1974, (4):225-241.
- [4] Rodriguez C.A. A note on the economics of the duty free zone [J]. Journal of International Economics,1976,(6):385-388.
- [5] Hamilton Carl, Lars E O Svensson. On the welfare effects of a duty-free zone[J]. Journal of International Economics,1982, **13** (1/2):45-64.
- [6] Kaz F,Miyagiwa. A reconsideration of the welfare economics of a free-trade zone[J]. Journal of Development Economics, 1986, **21**:337-350.
- [7] Young L,Miyagiwa K F. Unemployment and the formation of duty-free zones[J]. Journal of Development Economics, 1987, **26**:397-405.
- [8] Choudhuree D T, Adhikari S. Free trade zones with Harris Todaro unemployment: A note on Young-Mi yagiwa[J]. Journal of Development Economics, 1993,**41**:157-162.
- [9] Facchini G, Gerald Willmann. The gains from duty free zones [J]. Journal of International Economics,1999,**49**:403-412.
- [10] McCalla Robert J. The geographical spread of free zones associated with ports. [J].Geoforum,1990,**21**(1):121-134.
- [11] Miyagiwa K F.The location choice for free-trade zones: Rural versus urban options[J].Journal of Development Economics, 1993,**40**:187-203.
- [12] Grubel Herbert G. Towards a theory of free economic zones. [J]. Review of World Economics, 1982,**118**: 39-61.
- [13] UNCTC Current Studies. The role of free economic zones in the USSR and Eastern Europe[M]. New York: United Nation, 1990:4.
- [14] Chen Xiangming. evolution of free economic zones and the recent development of cross-national growth zones[J]. International Journal of Urban and Regional Research,1995,(19): 591-621.
- [15] Meng Guangwen. Evolutionary model of free economic zones-Different Generations and structural features[J]. Chinese Geographical Science, 2005,**15**(2):103-112.
- [16] 孟广文.自由经济区演化模式及对天津滨海新区的启示[J].地理学报,2009,**64**(12):1499~1512.
- [17] 李 力.世界自由贸易区研究[M].北京:中国改革出版社, 1996: 95.
- [18] 成思危.从保税区到自由贸易区:中国保税区的改革与发展 [M].北京:经济科学出版社,2004.
- [19] 孟广文.建设天津东疆保税港区的战略构想与对策[J].天津大学学报社会科学版,2007,**9**(4):289~293.
- [20] 吕晋津.建设天津东疆自由贸易区政策研究[D].天津:天津师范大学,2009.
- [21] 柳海岩.中国自由经济区福利效应研究——以天津港保税区为例[D].天津:天津师范大学,2010.
- [22] 秦 楠.自由经济区区位选择研究——以天津滨海新区为例 [D].天津:天津师范大学,2010.
- [23] 王洪玲.自由经济区发展演化及动力机制研究——以天津滨海新区为例[D].天津:天津师范大学,2012.
- [24] Meng Guangwen. The theory and practice of free economic zones, a case study of Tianjin/P.R.China[M].Germany, Frankfurt/ m: Peter Lang, 2003:19-25, 45-51.
- [25] Agnew J. The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory.[J].Review of International Political Economy,1994, **1**(1):53-80.
- [26] Ong A. Graduated sovereignty in South-East Asia[J]. Theory, Culture and Society,2000,**17**(4):55-75.
- [27] Passi A,Territory[C]//J Agnew et al. A companion to political geography[M].Malden, USA: Blackwell, 2003:109-122.
- [28] Park Bae-Gyoon. Spatially Selective Liberalization and Graduated Sovereignty: Politics of Neo-liberalism and “Special Economic Zones” in South Korea[J]. Political Geography,2005, (24):850-873.
- [29] 梁立俊.跨太平洋伙伴关系协议 TPP 与中美关系的深层问题 [J]. 理论视野,2012,(10):67~71.
- [30] 倪月菊.“经济北约”重塑国际贸易格局[N].人民日报, 2013-7-25(23).
- [31] Ministry of Finance and Economy, Republic of Korea. Free economic zones in Korea: The future of Northeast Asia[R/OL].http://www.mofe.go.kr, 2003.
- [32] 吴日焕,田炳坤.韩国的东北亚经济中心建设构想及难题[J].中国流通经济,2005,(2):22~25.
- [33] 劲 澜.“价廉物美”的韩国光阳港[R].中国远洋航务公告, 2004,(2):38~39.

- [34] 王健全.落实自经区,推动经济再起飞关键[N].两岸经贸, 2013-9-10(4).
- [35] 王 勤.中国参与湄公河次区域经济合作及其进展[J].南洋问题研究,2004,(1):39~46.
- [36] 李靖宇,修士伟.以长吉图为开发开放先导区的图们江区域合作开发论证[J].延边大学学报(社会科学版),2010,(4):5~16.
- [37] Deborah Bräutigam,Tang Xiaoyang.African Shenzhen:China's special economic zones in Africa[J].Journal of Modern African Studies, 2011,49(1): 27-54.

Establishment and Model Selection of Free Trade Zones in China Based on Graduated Sovereignty and Policy Geographical Differentiation

MENG Guang-wen

(School of Urban and Environmental Science/Institute of Free Economics Zone, Tianjin Normal University, Tianjin, 300387, China)

Abstract: The Special Zone is the economic, political and military zone with special objectives inside or outside a country, or cross border area by sharing economic incentives and administrative privileges. As the basis for political and military zones, Chinese economic special zones, specially Chinese trade-based free economic zone, such as bonded zone, bonded logistic zone and bonded port zone, not only responds to changes in the global economic and trade patterns, deepen the reform and opening up, and promote the economic restructuring, but also faces the theoretical predicament of the further development and transformation. Moreover, few studies focus on the model selection and theoretical basis on the establishment of free trade zones in China. Therefore, based on graduated sovereignty theory and policy geographical differentiation, this paper analyzes the current situation of graduated sovereignty and policy spatial division of China, and formulates the theoretical foundation, the types and spatial model of China's establishing free trade zone with the development model and path of free trade zone and free port city in Tianjin. The study suggests that China has already been implementing the hierarchical management policy based on graduated sovereignty theory, and in fact, there are various types of graduated sovereignty. Therefore, the establishment of free trade zone with enclave customs territory is just new development and exploration of China's grating sovereignty in the economic field both theoretically and practically. The model of Chinese trade-based free economic zone shall include bonded warehouse zones, cross-border trade zone, free trade zones, free trade port zone, free ports, and free city. For promoting the formation and development of world city, free trade zones should be established step by step by focusing on "Zhujiang River Delta", "Changjiang River Delta" and "Bohai Bay Rim" and gradually extended to border crossing and nodes on the mainland area. Tianjin Dongjiang Free Trade Zone should be a competitive location choice in Bohai Bay Rim. Thus, this study will not only enrich the theories, and but also will be benefit for model selection of the establishment of free trade zones in China.

Key words: free economic zone; free trader zone; graduated sovereignty theory; policy geographical differentiation; Tianjin Dongjiang free trade port; Shanghai Pilot Free Trade Zone