



中国自由贸易试验区在促进制度 创新、产业转型和南南合作中的 作用

中文本由张丹翻译。有关问题可咨询译者，其对译文的准确性负责。此文件为非官方译文，译自出版物“*The Role of China’s Pilot Free Trade Zones in Promoting Institutional Innovation, Industrial Transformation and South-South Cooperation*” (UNCTAD/GDS/2023/5, United Nations publication, Geneva)。

中国自由贸易试验区在促进制度创新、产业转型和南南合作中的作用

鸣谢

本出版物在联合国贸易和发展会议全球化与发展战略司司长 Richard Kozul-Wright 的监督下编写。具体研究由贸发会议全球化与发展战略司经济事务官员王大为牵头协调并共同撰写。研究团队感谢贸发会议的 Andrés Miguel Rondón Anzola 和 Anida Yupari Aguado 提出的实质性评论意见。

贸发会议感谢伦敦大学亚非学院 Akebe Oqubay 和中国商务部国际贸易经济合作研究院张丹对报告文字做出的实质性贡献。研究团队也感谢 Carter Dougherty 的文字编辑和 Florence Hudry 的行政支持以及排版工作。

贸发会议感谢中国政府为该研究提供的资助支持。

前言

四十多年来，中国以前所未有的速度和广度加入经济一体化、推动结构转型和减贫进程。在其成就背后的多重因素中，中国的经济政策制定是理解其成功的关键要点。中国的改革开放始于其在城市和乡村所开展的一系列试验，其中验证为成功的则推广，验证不那么成功的则重新探讨或放弃。这种做法在不同领域和时期得以采用。

实验主义和实用主义是中国经济政策制定的主要两大特征，而中国在全球金融危机后于2013年从上海开始的自由贸易试验区（简称自贸试验区）的战略也充分体现了这一点。自上海自贸试验区设立以来，自贸试验区的数量已增至21个。尽管冠名以自贸试验区，但实际上中国自贸试验区所涵盖的范畴已远远超出贸易（和投资）促进领域，涉及政府职能和服务、制造业升级、服务业开放、金融深化、技能开发和绿色城市发展等诸多层面。21家自贸试验区中，“试验”还包括了南南合作以及其他许多内容。因此，制度创新被确定为自贸试验区战略的本质特征。

本出版物致力于探讨自贸试验区战略的背景、主要特征及其成效，分析比较了自贸试验区与本地区其他经济体的特殊经济园区的区别，并以具体案例剖析了自贸试验区在促进可持续发展进程、产业发展和南南合作方面的作用。

该项研究在中国自贸试验区战略实施十周年之际开展，并得到了中国政府的资助支持。

Richard Kozul-Wright

联合国贸易和发展会议全球化与发展战略司司长

目录

引言.....	1
第一章 中国自贸试验区：背景和特点	3
（一）背景和进展	3
（二）目标宽广、试验性方式和地方特色	5
（三）自贸试验区与中国的其他开发区	5
第二章 自贸试验区与中国经济赶超	8
（一）助力产业转型战略	8
（二）外国直接投资和国际贸易的增长	8
（三）创新和技术能力	10
第三章 案例1：上海自由贸易试验区临港新片区人工智能产业发展	12
（一）政策措施	12
（二）上海自由贸易试验区人工智能产业发展	14
第四章 案例2：推动与东盟的经济合作和一体化	16
（一）促进市场高效联通，扩大贸易规模	16
（二）投资便利化	17
（三）促进产业和创新合作	18
结论.....	19
附录.....	22
部分参考文献	26

图、表和缩略语

图目录

图 1: 2013 年至 2022 年中国外商直接投资流量 (单位: 亿美元)

图 2: 2013 年至 2022 年中国货物贸易出口额 (单位: 十亿美元)

图 3: 2013 年至 2022 年服务出口额 (单位: 十亿美元, 按现价计算)

表格目录

表 1: 21 家自贸试验区特点摘要

表 2: 中国工业区分类表

缩略语

AfCFTA	非洲大陆自由贸易区
ASEAN	东南亚国家联盟
BRI	“一带一路”倡议
CBECZs	跨境经济合作区
CBZs	综合保税区（中国）
COMTRADE	联合国贸易数据库
ETDZs	经济技术开发区（中国）
FDI	外国直接投资
FIAS	世界银行集团投资气候咨询服务
FTZ	自由贸易试验区
GATT	关税及贸易总协定
GDP	国内生产总值
HIDZs	高新技术产业开发区（中国）
MOFCOM	中国商务部
NDRC	中国国家发展与改革委员会
R&D	研究与开发
RCEP	区域全面经济伙伴关系
SEZs	经济特区
UNCTAD	联合国贸易和发展会议
US\$	美元
WCO	世界海关组织
WIPO	世界知识产权组织
WTO	世界贸易组织
Yuan,RMB	人民币

引言

发展本质上就是一个转型过程，是一系列因素，包括资源动员增加、资本积累加速、收入提高、市场扩大、投资增加，相互作用和影响从而形成一个良性循环（UNCTAD, 2016）。对发展中国家而言，推动区域经济一体化或融入全球经济至关重要，因为经济一体化有助于进入新的市场、获得新的投资机遇、接触更先进的技术，以及参与全球和区域价值链。但同时，经济一体化也伴随着风险，一体化并不会自动带来生产率提升和结构转型。

因此，发展中国家需要选择适当的发展战略，处理好经济一体化和政策空间的关系，确保能够从经济一体化中获益。但具体何种战略是恰当的呢？在不断变化的全球背景下，这个问题的答案因国别而异、因发展阶段而异，不存在“放之四海而皆准”的解决方案。决策者需要学习、探索、试验，并根据不断变化的情况进行调整。中国的自由贸易试验区（简称自贸试验区）就是这样一种试验。

2008年至2009年发生的全球金融危机对世界经济造成巨大冲击，并带来持久的影响。2005年至2010年，发展中经济体和发达经济体的年均增长率分别为6.57%和0.77%。但在2010年至2015年期间，发展中经济体的年均增长率降至5.37%，而发达经济体则增至1.64%。在2015年至2020年期间，这一数字进一步变为3.43%（发展中经济体）和1.19%（发达经济体）。外国直接投资和贸易增长同样低迷。全球外国直接投资再也未能恢复到全球金融危机前的水平。

为应对全球金融危机引发的外部不确定性，中国政府探索深化改革和扩大开放的新途径¹，于2013年9月设立自贸试验区。自2013年以来，中国已在51个城市设立21家自贸试验区。

从全球视角看，自贸试验区与经济特区具有共同点。尽管各国经济特区的名称有所不同（如产业中心、出口加工区、产业园区和创新中心等），但都通过财政和监管激励、基础设施支持等措施发展产业（UNCTAD, 2019）。

但是，自贸试验区也有别于典型的经济特区。自贸试验区以制度创新为核心，通过政策试点和试验，推动政务服务优化、经济一体化（特别是服务业）扩大、改革深化并鼓励技术研发，实现产业转型升级。

十年来，21家自贸试验区推动了中国发展战略的升级，带动经济一体化深化、促进贸易投资增长以及产业的高质量发展。据中国商务部²介绍，在制度创新方面，

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。https://www.gov.cn/zwqk/2013-09/27/content_2496147.htm

² 2023年9月28日国新办新闻发布会上商务部、交通运输部、国家外汇管理局的发言。https://www.gov.cn/zhengce/202309/content_6906861.htm

中国已在 21 家自贸试验区实施了 3400 多项“改革试点任务”，在全国复制推广了 302 项制度创新成果；在促进产业转型方面，自贸试验区通过贸易、投资、金融、科技等政策改革，推动了“产业高质量集聚发展”；在服务业方面，自贸试验区还支持了金融、航运等服务业的发展。2022 年，自贸试验区以不到 0.4% 的国土面积贡献了中国 18.1% 的外国直接投资流入和 17.8% 的进出口。在自贸试验区贸易和外国直接投资强劲增长的同时，中国出口商品结构已转向技术密集型商品，如电器、计算机、车辆和机械，凸显了技术实力的进步。自贸试验区还强化了中国与其他区域发展中经济体的经济合作和一体化，特别是与东盟的合作（南南合作），从而与区域全面经济伙伴关系（RCEP）、东盟-中国自由贸易协定（ACFTA）和更紧密经贸关系的安排（CEPA）等一体化倡议形成有效协同。

本报告研究了中国自贸试验区的背景、基本原理和宗旨，并通过案例探讨了自贸试验区在促进中国产业转型和对外经济关系中的作用。此外，报告还分析比较了自贸试验区与经济技术开发区（ETDZ）和高新技术产业开发区（HIDZ）等中国其他开发区的区别，并对自贸试验区与亚洲其他经济体（韩国、新加坡、马来西亚和越南）的产业园区进行比较。

本报告的结构如下：第一章回顾自贸试验区的背景、特征和治理架构；第二章重点探讨自贸试验区与中国经济赶超；第三章以上海自贸试验区（临港新片区）的人工智能产业为例，分析了自贸试验区在推动产业发展方面的作用。第四章介绍了自贸试验区在促进中国与东盟经济体经济合作与一体化（南南合作）中的作用，结论部分介绍了主要研究成果、与其他亚洲经济体产业园区的简要比较以及对未来研究的建议。

第一章 中国自贸试验区：背景和特点

（一）背景和进展

2013年9月第一个自贸试验区在上海设立。彼时，全球经济仍处于世界金融危机的复苏阶段，但尚未回到强劲、可持续发展的状态（UNCTAD，2013年）。国际货物贸易、服务贸易均未恢复到危机前快速增长水平，外国直接投资在继金融危机后连续三年微弱增长，随后于2012年大幅下降18%。

世界经济增长缓慢以及出口市场的萎缩给中国也带来了挑战。金融危机后，中国出台了大规模的经济刺激计划，推动中国经济增速在2008-2011年间保持在9%以上，但在2012年还是降至8%以下区间。为应对外部不确定性以及产能过剩、粮食安全、债务水平上升、结构性失业和环境恶化等国内问题，中国政府明确了“稳增长、调结构、促改革”三个关键经济政策目标。启动自贸试验区建设是中国探索通过深化改革促进经济增长的有效途径和战略之一。

在此背景下，中国国务院于2013年9月18日发布了首个自贸试验区方案——《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》。自第一个自贸试验区在上海设立以来，中国共设立了21个自贸试验区：2015年在广东、天津和福建设立了自贸试验区；2017年扩大到中西部地区，包括辽宁、河南、湖北、重庆、四川、陕西和浙江。2018年，海南也加入自贸行列。2019年，中国又批准在山东、江苏、广西、河北、云南和黑龙江设立自贸试验区。2020年，最新一批自贸试验区在北京、湖南和安徽获批。这些自贸试验区涉及21个省的51个城市，包括海南全岛。（见附录表1）

在这一过程中，中国政府建立了国务院自贸试验区工作部际联席会议制度（以下简称“联席会议制度”）。联席会议制度包括约30个国家部委，如商务部、发改委、财政部、人民银行、海关总署、市场监管总局等。商务部通过其专设的自贸试验区港建设协调司在联席会议机制中发挥协调作用。在地方层面，省市级政府负责各自自贸试验区的实施和发展。这种治理结构表明，与中国其他开发区相比，自贸试验区更加重要和敏感。相比之下，经济技术开发区和高新技术产业开发区的管理分别直属于商务部和科技部，而非国务院。

（二）目标宽广、试验性方式和地方特色

1. 总体目标

尽管冠之以“自由贸易”，但自贸试验区的政策范畴并不局限于贸易领域，而是十分宽广。在国务院发布的《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》中，上海自贸试验区的总体任务是为中国经济深化改革和扩大开放探索“新路径”和“新经

验”。通过政策制度的试点和创新，自贸试验区以制度创新为核心，以复制推广为原则，推动实现更大范围的政策溢出效应。表 1 总结了所有自贸试验区的主要特点。

首先，政府认识到，提升经济国际竞争力的关键是要对标国际市场经济标准，改革提升政府服务，支持实体经济发展。衡量最佳实践案例和符合国家标准的基准就是制度创新。此外，制度创新要有可复制可推广性，这也是政策学习的一个关键。

其次，中国政府也认为需要加快推进产业转型升级，促进高新技术产业和研发领域吸引资金、人才和技术，从而服务创新驱动发展。

再次，为应对全球金融危机以来全球贸易和外国直接投资增长乏力的局面，中国在外国直接投资领域和服务业领域探索试点各种政策，包括准入前国民待遇、负面清单管理制度、汇率制度管理改革，试点进一步放开金融、保险、运输和其他商业服务等领域。

2. 地方特色

除了制度创新的共性特征外，各自贸试验区还结合各省的定位开展差异化设计，强调因地制宜，突出区域优势和特色。因此，21 家自贸试验区并不“整齐划一”，也不是“照方抓药”。表 1 总结了各自贸试验区的主要地方特色。

例如，上海自贸试验区的重点是巩固其作为国际和全球金融物流枢纽的地位，包括建设可与香港和新加坡媲美的领先跨国公司地区总部所在地，以及增强创新和技术领先优势。湖南自贸试验区重点打造中非经济关系和粤湘区域经济走廊。云南和广西自贸试验区着重谋划与东盟邻国开展跨境经济合作。成功与否参差不齐，一系列因素决定了结果。对自贸试验区进行比较分析对于确保从所有自贸试验区（包括失败、部分成功和成功的自贸试验区）中吸取经验教训至关重要。在政策设计和实施的各个阶段，既有成功，也有失败。因此，本报告对上海自贸试验区（临港新片区）的政策框架和对人工智能产业的影响，以及广西等几个自贸试验区对与东盟经济体经济合作的影响进行了两个案例研究。

（三）自贸试验区与中国其他开发区

自贸试验区在一定程度上沿袭了四十年来将开发区作为开放和改革主要工具的经验 and 知识，但与其他开发区在一些方面也有所不同。

开发区是原有产业政策框架的一部分，通过试点和逐步推广，涉及大量的政策学习。中国的经济开放进程始于 1979 年在深圳、珠海、汕头（广东省）和厦门（福建省）建立的四个经济特区。1988 年，海南省成为第五个经济特区。在早期阶段，经济特区的重点是吸引外国直接投资，以建立加工贸易和创汇。这五个经济特区与邻近的中国香港、澳门和中国台湾省有历史渊源，它们是新兴的产业经济体，拥有资金、技术、市场网络和管理经验。建立经济特区很快被证明是一项非常成功的决策，尤其是在深圳，这给了中国领导层进一步扩大开发区的信心。1984 年，14 个沿海城市（如天津和广州）被确定为“开放城市”，这些城市可通过经济政策融入全球市场，但享受的优惠政策少于上述四个经济特区。

在中国的经济政策背景下，经济特区特指上述五个省市，通常覆盖整个城市甚至更大的区域。在海南成为经济特区之后，中国没有建立更多的经济特区，而是在全国各地建立了“经济技术开发区”和“高新技术产业开发区”等规模较小的开发区。

国家级经济技术开发区最初建在沿海城市，后向中西部延伸。到 2023 年年中，230 多个经济技术开发区在中国成为制造业和出口强国进程中发挥了引领作用。自 2012 年以来，经济技术开发区的政策重心日趋成熟，已从扩张转向产业升级和发展产业的技术密集度。各省市在拓展经济技术开发区方面发挥了决定性作用，目前已创建约 2000 个省级开发区。

1988 年，中国政府在北京、上海等部分城市启动了国家级高新技术产业开发区，这些开发区拥有较好的基础设施和科研机构及大学网络。这些国家级开发区在全国范围内逐步扩大。2023 年，179 个高科技园区重点发展创新和技术能力，培养人才，并提供世界一流的基础设施和创新生态系统。另外还建设了 23 个自主创新示范区，以促进当地创新。政府“十四五”规划明确，2020 年至 2025 年的目标是新建 50 个高新区。

除了在中国生产转型中发挥重要作用的经济技术开发区和高新开发区外，中国还发展了多种类型的开发区，用以应对特定的挑战和目标，包括改善海关和物

流为重点的保税区和出口加工区，主要集中在现有的经济技术开发区内。新的区域发展规划和自贸试验区则在 2010 年代得以引入（表 2）。³

中国的开发区从一开始就具有共同的基础和特点（见表 2）。所有开发区或者自贸试验区都服务于总体改革开放战略和与特定发展阶段相匹配的产业政策框架。⁴五年计划和长期发展战略概述了这些计划。所有开发区以产业转型和技术实力为重点，以吸引生产性投资，促进出口增长，提高整体经济竞争力为指导原则，提供所需的产业生态系统。在促进经济一体化和产业能力建设的功能之外，完善治理体系也是这些开发区的目的之一，并通过精心设计的试验和阶段性措施来获取经验。采用了一套复杂的治理体系和政策工具，包括国务院和各部委的指令。自贸试验区的设立，无疑借鉴了中国开发区实践的成功经验。但设立自贸试验区本身并不是目的，这些区域可能承担着比以往的经济技术开发区和高新技术开发区等开发区更广泛、更重要的使命。

首先，通过不断的制度创新，完善管理体制和经济治理。例如，在上海自贸试验区的政策框架中，第一项“任务和措施”就是转变政府职能，改革政府服务方式，包括加强机构间协调、提高行政透明度、建设信息平台等。政策框架强调政府职能要从以“事前审批”为中心向以“监管”为中心转变。例如，青岛自贸片区应用人工智能、大数据等数字技术，建立了智能企业注册系统。这些措施将推动政府服务更加透明、高效和便捷，对经济持续增长和融入世界经济至关重要。

其次，自贸试验区旨在通过向创新驱动型经济转型，提升创新和研发能力，发展高新技术产业，加快产业升级。为此，促进外国直接投资和改善贸易便利化管理也被纳入了许多自贸试验区的计划中。这与经济技术开发区或中国五个经济特区的目的相似。产业发展和升级是经济技术开发区和自贸试验区的共同特征。但对于经济技术开发区而言，其中一个关键方法是通过加工贸易等方式促进中国参与全球/区域价值链（张等，2022 年）。因此，以优惠待遇为基础促进外国直接投资是许多经济技术开发区的主要特点。对于自贸试验区而言，重点是采用更全面、更具创新性的政策措施——这远远超出了促进外国直接投资的范围——以建设国家规划中所确定的先进制造业。上海、湖北、江苏、安徽等地的自贸试验区尤其如此。虽然促进全球价值链的发展偶有提及，但促进产业“高质量发展”的路径是建设“特色产业集聚区”，推进“产业集成创新”，以及“优化产业发展的营商环境”，包括通过各政策领域的改革促进资本、技术、人才和数据等要素更加自由地流动。⁵

³ 参见 Lin, Xu, Xia (2020); Kuo 和 Zhang (2020); Yin (2020); Zheng 和 Aggarwal (2020).

⁴ 有关产业政策的理论基础和经验证据，参见 Oqubay, Cramer, Chang, and Kozul-wright (2020).

⁵ 2023 年 9 月 28 日商务部官员在国新办新闻发布会上的发言

https://www.gov.cn/zhengce/202309/content_6906861.htm

再次，自贸试验区突出服务业进一步开放和金融一体化，如取消物流和航运服务限制、启动银行业开放、扩大人民币结算和跨境登记、试行新的资本流动管理等。服务业开放包括发展以电子商务和数字平台为主导的贸易模式。例如，在山东自贸试验区青岛片区，通过建设智慧港口，形成航运服务要素集聚（包括港口服务、航运金融服务、船舶管理和考试），完善政府海事管理。青岛已巩固了其在全球航运业的优势，跻身全球最高效集装箱港口行列。2022年集装箱吞吐量达到2567万标箱，比上年增长8.3%，成为世界第五大集装箱港口⁶。

⁶ <https://lloydslist.com/one-hundred-container-ports-2023>

第二章 自贸试验区与中国经济赶超

自贸试验区和其他开发区一样，并非孤立或单独的实体，而是中国整体经济政策框架的组成部分。由于自贸试验区的分散性、政策的差异性、试验特点以及数据的可获得性，要全面评价自贸试验区对中国整体经济增长的直接贡献并非易事。但可以从产业转型、贸易、外国直接投资和创新等几个维度来考察自贸试验区对推动中国经济赶超所发挥的作用，同时也为第三章和第四章案例研究提供了基础。

（一）助力产业转型战略

近年来中国推出的产业规划进一步聚焦智能产业和绿色产业。目前正在实施的“十四五”规划中，在“制造强国战略”的统领下，出台了《工业绿色发展规划》和《智能制造发展规划》两个重要的政策文件。

在“十四五”规划及相关文件中，中国确定了一系列先进制造业和研发重点，包括高端新材料、智能制造和机器人、智能工厂和供应链、重大技术装备（高速列车、航空航天装备等）、生物医药和高端医疗设备、新能源汽车、低碳技术等。

此外，为促进产业转型，中国还大力推动基础设施建设，加速产业集聚化发展，有效推动区域和城市发展。例如，从 2013 年到 2022 年间，中国的高速铁路线从 1.1 万公里扩展到超过 4.2 万公里（国家、区域和城际），拉近了时空距离，提升了经济效率。也是在同一时期，中国还建成了超过 1 万公里的城市快速轨道交通和地铁系统，有效助力城市交通和工业化发展。

在国家产业转型战略的大背景下，自贸试验区越发强调制造业和产业发展的重要性。这一点从安徽、湖北、上海（临港新片区）、浙江等自贸试验区的建设中能明显看到例证。自贸试验区有助于促进特定产业领域吸引人才、促进研发，推动产业集聚，促进形成城市间或省际经济走廊，有效支持产业发展。除制造业外，自贸试验区还有利于服务业发展，特别是电子商务、国际物流、航运和金融服务，这些是我们在第一章中讨论过的自贸试验区框架内的优先事项。第三章通过案例分析，介绍了自贸试验区如何促进上海人工智能产业发展。

（二）外国直接投资和国际贸易的增长

外商直接投资和贸易促进是自贸试验区功能不可或缺的一部分，因为其目的就是促进中国经济进一步融入全球化。过去十年间，中国实际 GDP（按 2015 年美元价格计算）从 2013 年的 9.62 万亿美元增至 2022 年的 16.28 万亿美元以上。从 2013 年到 2022 年，自贸试验区的制度创新和改革促进了转型，进而服务建设具有全球竞争力的创新驱动型经济。外国直接投资对中国经济发展的贡献巨大，这可以从流入中

国的外国直接投资增长、贸易增长、研发创新能力以及数字经济和人民币国际化等服务领域的指标来衡量。

在吸引外国直接投资方面，流入中国的外国直接投资（按美元现价计算）从 2013 年的 1239 亿美元增加到 2022 年的 1891 亿美元，增长 52.6%，在 2021 年出现大幅跃升。同期对外直接投资从 1079 亿美元增长到 1465 亿美元。在此期间，中国吸引外资存量约为 3.8 万亿美元，对外直接投资存量约为 2.9 万亿美元。（见图 1）。

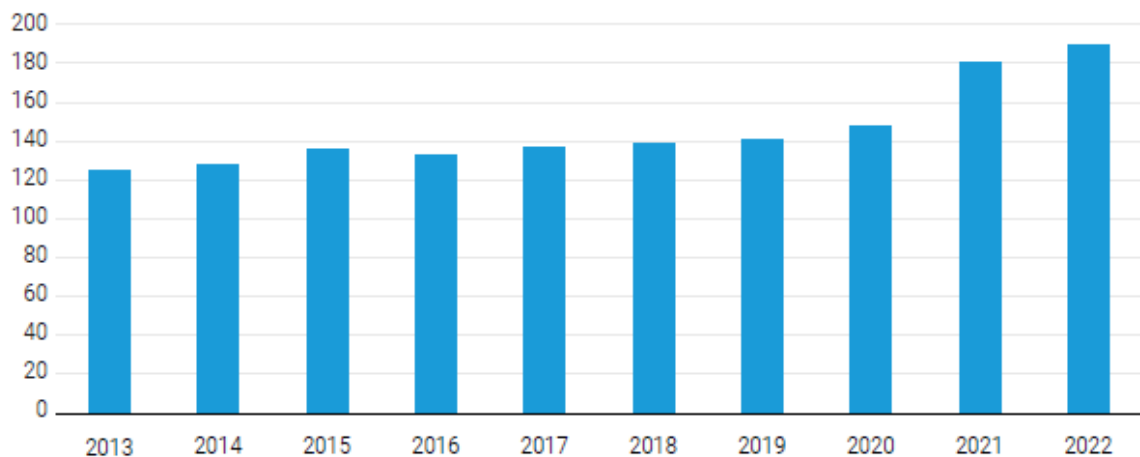


图 1：2013-2022 年中国外国直接投资年流入量（单位：十亿美元，按现价计算）
数据来源：联合国贸易和发展会议数据。

中国货物出口从 2013 年的 2.21 万亿美元增至 2022 年的 3.6 万亿美元，增长 62.7%。商品结构已从轻工业制品转向技术密集型商品。尽管这一增长速度低于 2000 年至 2006 年间的扩张速度，但考虑到全球金融危机后全球经济放缓，以及全球新冠疫情和连锁危机的影响，这一趋势仍然较为乐观。2021 年和 2022 年的增长尤为迅猛，2021 年货物出口额比 2020 年增长了 39%（见图 2）。服务出口增长更快，从 2013 年的 2070 亿美元增至 2022 年的 4241 亿美元，增长超过 100%。

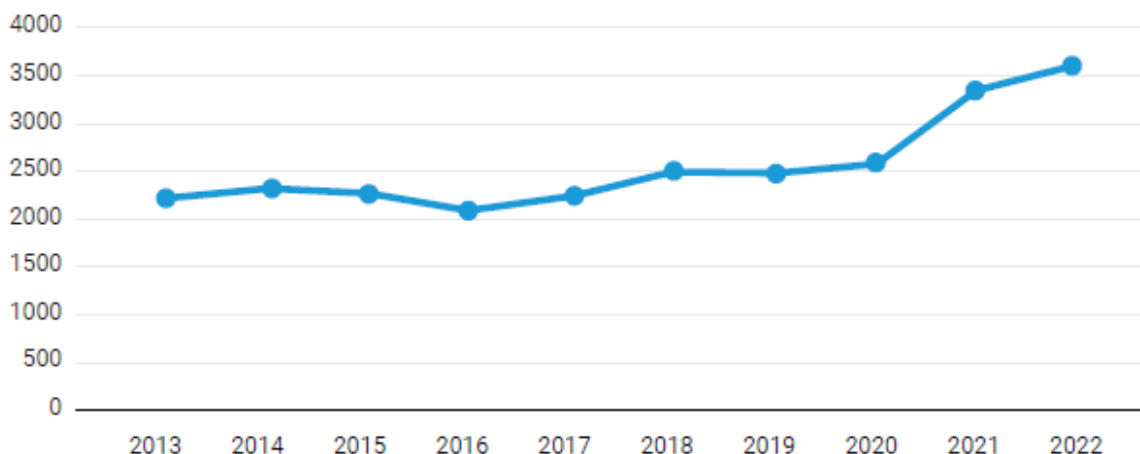


图 2：2013-2022 年货物出口额（单位：十亿美元，按现价计算）

数据来源：联合国贸易和发展会议数据

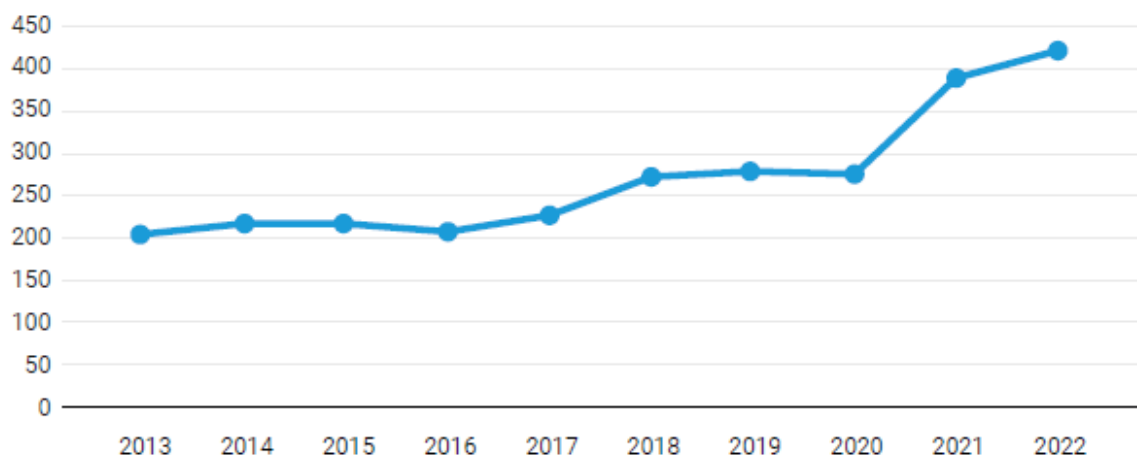


图 3：2013-2022 年的服务出口（单位：十亿美元，按现价计算）

数据来源：联合国贸易和发展会议数据

（三）创新和技术能力

创新始终是一个重点发力的领域。中国研发支出占 GDP 的比重从 2012 年的 1.9% 大幅提高到 2022 年的 2.6%。2022 年，中国在研发方面的投入达到 3 万亿元人民币（4500 亿美元），位居世界第二。在研发人员方面，研发人员数量几乎翻了一番，从 2012 年的 325 万人增加到 2022 年的 600 多万人。在世界知识产权组织为了解体制和创新能力的“全球创新指数”排名中，中国的综合排名从 2012 年的第 34 位上升到 2022 年的第 11 位。

在制度（政治、监管质量、营商环境）方面，指标显示，2012 年中国在 141 个国家中排名第 121 位，但到 2022 年已跃升至第 42 位，在制度创新方面取得了积极成果。然而，这也表明中国在治理体系完善方面还有很长的路要走。在基础设施和人力资本与研究方面，同期排名从第 84 位上升到第 20 位，进一步显示了自贸试验区在这两个方面的坚实基础。与所有全球指标一样，这种衡量方法存在局限性和偏差。

概括而言，中国的自贸试验区在过去十年中伴随着中国产业转型、贸易投资、创新能力的扩大和进步。⁷2022 年，21 家自贸试验区实现进出口总额 7.5 万亿元人民币，同比增长 14.5%。实际利用外资 2225.2 亿元人民币，同比增长 4.5%。尽管自贸试验区的面积不到中国总面积的 0.4%，但却贡献了 17.9% 的进出口额和 18.1% 的实际利用外资额⁸。

⁷ 中国国务院的指示（2023b）强调了制度开放和持续改革的重点，其中包括：“推动货物贸易创新发展，促进服务贸易自由化便利化，便利企业人员临时入境，促进数字贸易健康发展，加大优化营商环境力度，完善风险防控体系。”

⁸ 中国国务院新闻办公室，http://www.scio.gov.cn/live/2023/32694/xgbd/202309/t20230926_771178.html

此外，自贸试验区还推进了中国经济改革，完善了政府服务体系，为营造更好的营商环境做出了贡献。据商务部统计，近十年来，中国政府在 21 家自贸试验区开展了 3400 多项政策试验，其中 302 项制度创新成果在全国推广⁹。

大量的具体案例表明，自贸试验区对推进中国经济赶超发挥积极的促进作用。例如，四川自贸试验区吸引了空客、北京飞机维修工程有限公司、四川国际航空、川航维修基地等多家重点企业入驻，为自贸试验区内部客户提供维修服务，推动了该省航空维修制造产业的发展。截至 2022 年，天津自贸试验区外国直接投资存量 144.3 亿美元，约占全市的 40%，在促进外国直接投资方面表现出色。广西自贸试验区通过进口水果“绿色通道”措施，促进了东盟经济体易腐农产品的进口。在第四章中，我们将通过案例研究更深入地探讨自贸试验区的作用。

中国商务部列出了 21 家自贸试验区 2023-2025 年的重点工作清单，涵盖的发展重点包括金融资产交易平台建设（上海和江苏自贸试验区）、世界生物医药科技集聚区建设（上海自贸试验区）、全球供应链管理中心建设（江苏自贸试验区）、打造全球供应链管理中心（广州自贸试验区）、创新医疗健康服务（天津自贸试验区）、创建知识产权保护新机制（浙江自贸试验区）、创建绿色制造中心（湖北自贸试验区）等，以及深化与 RCEP 成员尤其是东盟的经贸合作¹⁰。

⁹ 中国商务部官员在国新办新闻发布会上的发言https://www.gov.cn/zhengce/202309/content_6906861.htm

¹⁰ 政策重点的详细内容可从中国商务部官方网站https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202306/content_6887578.htm下载。

第三章 案例 1：上海自由贸易试验区临港新片区人工智能产业发展

上海自贸试验区是中国设立的首个自贸试验区，其经历了两次扩区过程。最初设立时的范围为 28.8 平方公里，此后扩大至 120 平方公里，涵盖两个港口、一个国际机场、一个金融区和数个高科技园区（见表 1），试验领域涵盖了从政府服务、金融部门改革、服务业开放、以国际贸易“单一窗口”为核心的贸易便利化、以准入前国民待遇加负面清单为主的外商直接投资管理改革到高科技产业发展等广泛内容。本案例重点介绍上海自贸试验区临港新片区人工智能产业的发展。

就全市而言，上海将人工智能产业确定为经济发展的重要领域。《中国（上海）自由贸易试验区临港新片区总体方案》中提出，建设人工智能创新及应用示范区，加快应用场景开放力度，推动智能汽车、智能制造、智能机器人等新产业新业态发展。

自建设以来，临港新片区吸引了国内国际创新资源不断集聚，打造了人工智能等以关键核心技术为突破口的前沿产业集群，推动上海市 2022 年人工智能规模以上企业产值突破 3800 亿元人民币¹¹。依托临港新片区在“数字城、未来车、智能造”方面的要素禀赋，构建全域人工智能场景和吸引人工智能企业落地，助力人工智能产业快速发展¹²。

（一）政策措施

临港新片区在实施税收优惠、外汇收支便利化等资金支持、支持人工智能产业平台建设、扩大人工智能应用场景开放、强化数据、算力、算法等要素保障等方面出台政策优惠措施，为企业发展提供诸多便利。

首先，通过实施税收优惠和外汇收支便利化等措施促进资金流动。临港新片区通过实施税费减免、跨境资金收支便利化等优惠政策，为人工智能产业的发展提供了充分的资金保障。

临港新片区对区内符合条件从事集成电路、人工智能、生物医药、民用航空等关键领域核心环节生产研发的企业，减按 15% 税率征收企业所得税。该税收优惠政策在企业开办或落户之日起五年内有效。此外，对在区内工作的境外高端、紧缺人才个人所得税税负差额部分给予补贴。

¹¹ 解放日报媒体报道：建设三大先导产业创新高地 上海市人大常委会听取讨论报告：<https://www.shanghai.gov.cn/nw4411/20230426/b6697d596dbd4eb49db7b5783bfce514.html>

¹² 媒体报道：临港新片区打造AI高地 将加快发展智能汽车产业，<https://news.cnstock.com/industry/rjji-202302-5023200.htm>

在外汇收支便利化方面，临港新片区推出了9项资本项目改革措施和4项经常项目便利化措施。这些措施注重推进跨境投融资体制改革创新、落实政府“放管服”改革和提升市场化资源配置效率。

其次，临港新片区通过支持研发平台、服务平台等平台建设，吸引了人工智能企业在区内集聚，助力提升人工智能企业的科技创新能力和相关服务环境。

在提升企业研发能力方面，临港新片区相继发布了一系列政策支持人工智能领域平台建设。2020年发布的一项政策提出支持建设开源深度学习平台。通过这些平台支持企业开发自主可控的人工智能开源框架，建设以深度学习框架为核心的开源开放平台。2021年7月出台的另一项政策则强调继续强化人工智能等高端产业的引领作用，布局人工智能开源开放平台。该政策提出充分发挥企业、高校、科研院所等单位的科创资源丰富的优势，建设视觉、语音识别等技术平台，打造“平台+应用”人工智能生态链。

这些政策鼓励有条件的企业、高校、科研院所和行业协会等机构在临港新片区面向全球建设人工智能服务平台，为人工智能企业提供技术、市场、资本、进出口贸易、法律、税务等服务，或建设各行业对人工智能技术和需求发布、人工智能企业解决方案发布的供需信息匹配对接平台。

再次，扩大人工智能应用场景开放。通过采取这些举措增强技术实用性，从而进一步支持人工智能产业的发展。其中，临港新片区提出支持丰富场景实现示范应用。区内实施“临港新片区 AI+”行动，引导全球人工智能最新成果在临港先试先行，打造一批面向全球的创新应用¹³。临港新片区以智能网联汽车、服务机器人、交互终端、智能穿戴和无人机领域为突破点，持续做大高端智能终端规模；以智能制造、智慧城市、数字安全场景为关键点，不断扩大 AI 应用示范场景。

最后，临港新片区加大力度推动数据开放、算力开发和算法开源。临港新片区提出支持建设用于人工智能的公开数据集，针对人工智能核心算法、深度学习、自主协同控制等基础理论领域和智能芯片、人机交互、数据挖掘等核心关键技术领域，面向计算机视觉、自然语言处理、智能语音、自动驾驶等重点攻关方向、重点产品研发需求，支持建立高质量、开放式的人工智能训练数据集、标准测试数据集等资源库，为技术研发提供基础支撑。

同时，临港新片区在人工智能关键领域积极发挥系统创新优势，加快推进国际数据港、新型互联网交换中心、超算中心等重大数字基础设施建设；试点开展数据

¹³ 临港新片区地方政府关于印发《中国（上海）自由贸易试验区临港新片区集聚发展人工智能产业若干措施》通知的政策，[https://www.lingang.gov.cn/html/website/lg/index/government/ file/1481569923306450946.html](https://www.lingang.gov.cn/html/website/lg/index/government/file/1481569923306450946.html)

跨境流动安全评估，建立数据保护能力认证、数据流通备份审查、跨境数据流通和交易风险评估等数据安全机制。通过多种方式探索，临港形成了“以场景创新试点为基础，风险自评估与安全评估相结合”的方案。这些举措不仅为人工智能产业发展提供规模大、质量高的数据，也确保了数据跨境流动安全可控。随着人工智能产业的发展，临港新片区认识到人工智能企业不再简单关注补贴等支持政策，而是更多关注是否能解决算力需求。针对此诉求，临港新片区于 2023 年 6 月发布方案，提出提升算力供给能力、优化算力资源配置、夯实算力支撑基础、加速多行业多场景应用落地等措施，争取到 2025 年形成以智算算力为主、基础算力和超算算力协同的多元算力供给体系。临港新片区全方位布局人工智能算法，支持企业围绕核心算法等基础核心技术和关键共性技术开展攻关，利用算法将行业数据转化为产业知识，赋能产业发展。

（二）上海自贸试验区人工智能产业发展

临港新片区出台的产业政策加快了区内人工智能产业的发展。例如，这些政策成功吸引了中国“AI 四小龙”之一的商汤科技公司将智算中心和智能汽车板块落户临港。其中的智算中心在启动运营后将成为亚洲最大的人工智能计算中心之一，降低各行业大规模人工智能应用的准入壁垒，不断拓展人工智能产业化的边界。

外汇资金跨境流动便利化也是临港新片区迈出的重要一步。主要从事人工智能领域技术研发的智臻人工智能科技（上海）有限公司认为，“扩大资本项目收入使用范围”的便利化政策成功解决了企业在募集资金回流以及协议控制企业资金使用上的痛点。通过向非关联方发放贷款的方式，让境内协议控制企业更方便地使用境外融资资金。由此可以助力企业在 2023 年完成境外上市后，成功将募集资金回流境内，并投入企业进行生产使用。

在支持人工智能产业平台建设和为人工智能产业发展提供数据、算力、算法等要素保障的政策支持下，临港新片区于 2022 年 8 月正式启动“滴水湖 AI 创新港”建设。通过集聚人工智能产业上下游企业，力争用 3 年时间，集聚 AI 人才 20000-30000 人，汇集企业 500 家，产业规模升至 500 亿元人民币¹⁴。在启动建设当天，已吸引了超 40 个人工智能产业重点项目入驻。这些项目不仅覆盖智能芯片、自动驾驶、机器人、算力算法、数字孪生等多个热门领域，而且涉及图形引擎、汽车电子、AI 芯片等多家细分赛道内领军企业。

截至 2023 年 7 月，临港新片区已建立了临港智能系统关键技术科创型平台等科技研发平台、上海临港国际人工智能研究院等新型科创转化平台、中国电信临港智

¹⁴ 中国（上海）自由贸易试验区临港新片区管理委员会
<https://www.lingang.gov.cn/html/website/lg/index/government/file/1559242270135414785.html>

算平台等算力服务平台。区内还建立了商汤人工智能计算中心（AIDC）、有孚网络、信息飞鱼等 8 个数据中心。截至目前，区内已集聚了一百多家人工智能企业。

临港新片区通过聚焦智能工厂、智慧交通、智慧城市等重点应用领域，让更多的开发者参与到人工智能技术转化中去，为打造极具临港特色的人工智能创新应用示范区，助力人工智能产业能级提升和规模发展贡献了重要力量。此外，临港新片区拉动了人工智能产业与集成电路、智能网联汽车、生物医药等前沿产业形成联动、相互赋能，助推城市数字化转型。例如，智能网联汽车是临港新片区规模最大的人工智能终端。

第四章 案例 2：推动与东盟的经济合作和一体化

东盟和中国互为最大贸易伙伴。2010 年《中国-东盟自由贸易协定》和 2022 年《区域全面经济伙伴关系协定》的签署加强了双方在贸易或更广泛层面的经济合作，而中国的自贸试验区则为南南区域经济伙伴关系注入了新的推动力。

（一）促进市场高效联通，扩大贸易规模

贸易和投资政策是自贸试验区政策的重要组成部分，促进了中国与东盟等区域经济体的融合发展。

首先，自贸试验区有助于提高中国与东盟经济体之间的经贸往来效率。例如，为畅通中越边境友谊关口岸的跨境货车进出，广西自贸试验区崇左片区率先制定了防拥堵政策，以保障货物畅通。所采取的方法包括将浦寨互市点作为进口榴莲等农产品的通道。此外，采用智慧物流管控平台，对异常情况自动预警，做到及时研判处置。推动上线的智能辅助查验系统升级，实现从进（出）口车辆进场到待查验，再到靠台查验，最后到离台，全流程进系统、无人化。在上述措施带动下，崇左片区的物流得到明显改善，查验车位周转效率提升 35%，进出口通关效率得到大幅提升¹⁵。

2023 年前 8 个月，中国经友谊关口岸浦寨通道进口的榴莲、菠萝蜜等东盟水果约 125 万吨（价值超过 65 亿元人民币）¹⁶。

其次，自贸试验区促进规则标准更好衔接，降低中国与其他发展中国家贸易制度性成本。当前，RCEP 的签署实施为推动区域经济一体化提供了重要契机。中国在上海、广东、天津、福建等自贸试验区先行先试相关措施，例如对优惠贸易协定项下原产地证书明确可接受的“微小差错”范围，以及推动与包括东盟在内的 RCEP 成员持续优化通关流程。2022 年 11 月，山东自贸试验区与泰国万鼎发展有限公司共同签署了合作建设“东盟农产品数字化交易平台”的项目协议，¹⁷双方将搭建中国与东盟区域国家间农产品交易数字化信息枢纽（总投资约为 5 亿美元），建设农产品供应链的线上数字化综合服务平台和线下仓储物流体系，推动降低农产品贸易成本。该平台正式运营后，预计年服务农产品进出口企业 100 家，每年带动农产品进出口额可达 10 亿美元以上。

¹⁵ 广西地方政府官方网站：<http://pxzhbsq.gxzf.gov.cn/xwzx/yqdt/t17014896.shtml>

¹⁶ 广西地方政府官方网站：<http://pxzhbsq.gxzf.gov.cn/xwzx/yqdt/t17167131.shtml>

¹⁷ 山东地方政府官方网站：http://www.jinan.gov.cn/art/2022/1/25/art_81014_4905492.html

再次，自贸试验区充分发挥先行先试优势，在外贸新业态新模式等领域积极探索，推动跨境电商、市场采购贸易、外贸综合服务、保税维修、离岸贸易、海外仓等外贸新业态新模式加快发展，不断拓展与其他发展中国家贸易发展空间。

例如，浙江自贸试验区积极向东盟等地区布局海外仓，推动宁波成为中国跨境电商、海外仓发展最为迅速的城市之一，助力宁波与东盟经贸快速发展。2022年，宁波与东盟进出口额为1494.8亿元人民币，同比增长19.6%。¹⁸再如，重庆自贸试验区依托西部陆海新通道，推动市场采购贸易方式等新业态发展，打通跨境贸易新通道。

（二）投资便利化

自贸试验区变革了中国外资管理体制，大幅提升了投资自由化便利化水平，推动更多发展中国家来华投资合作。

自贸试验区吸引了更多发展中国家企业来中国投资。中国自2013年在上海自贸区引入了外商投资准入负面清单。此后，自贸试验区外资准入负面清单历经7次修订，特别管理措施从最初的190项缩减至2021年版的27项。因此，多个行业已取消投资准入限制，制造业限制条目归零。自贸试验区还引入了更为灵活的外汇和资本账户管理，为外国投资者提供更大便利度。

所有这些措施积极推动了包括东盟在内的其他广大发展中国家向中国投资。数据显示，近年来东盟对华投资持续增长，投资额由2020年的79.5亿美元增长为2021年的105.8亿美元，2022年增速为8.2%¹⁹。

再如，2023年7月，广东自贸试验区深圳前海蛇口片区举办大湾区-东盟经济合作（前海）论坛，旨在推动东盟企业更好了解和参与大湾区建设。活动现场签约金额121亿元人民币，涉及产业园区建设、数字经济、农业合作等方面。此外，广西、云南等自贸试验区积极发挥区位优势，推动与越南和缅甸发展跨境产业合作，吸引东南亚和南亚地区企业积极进入中国市场。

截至2023年7月，中国与东盟国家累计双向投资额超过3800亿美元，中国在东盟设立直接投资企业超过6500家²⁰。

¹⁸ 宁波市发展和改革委员会。http://fgw.ningbo.gov.cn/art/2023/1/19/art_1229020105_58962622.html

¹⁹ 中华人民共和国驻东盟使团经济商务处。<http://asean.mofcom.gov.cn/article/o/r/202201/20220103239743.shtml>

²⁰ 中国国务院新闻办公室。https://www.gov.cn/lianbo/fabu/202308/content_6900154.htm

（三）促进产业和创新合作

近年来，自贸试验区通过“两国双园”模式推动产业领域的产业合作模式，创新中国与其他发展中国家的经贸合作模式。“两国双园”是指两个主权国家在对方境内互设园区、联动发展的一种产能合作方式。在自贸试验区的引领下，这一模式得到快速发展。

例如，广西自贸试验区钦州港片区推动中国和马来西亚“两国双园”合作机制持续升级发展，不断深化和拓展与东盟地区的国际合作。“两国双园”合作机制已经从马来西亚向新加坡、印尼、文莱等国家拓展，产业合作已经从燕窝、橡胶、榴莲等东盟传统优势领域向金融、绿色化工、新能源材料、棕榈油、再生金属等领域拓展。

再如，中国政府于 2023 年初批复设立中国-印尼、中国-菲律宾经贸创新发展示范园区后，福建自贸试验区探索争取在园区层面实现“点对点”的政策制度突破。通过更加开放、更具针对性的政策制度加持，实现“两国双园”产业和经贸合作的更大突破。

结论

本报告概述了自贸试验区战略的基本原理和进展情况，以及在促进产业转型和通过加强南南合作等方式深化中国与全球经济联系方面的作用。

自贸试验区有多个政策目标，其中制度创新发挥着至关重要的作用，并且始终是政治领导层关注的重点，被视为推动中国进一步发展的“重要战略举措”。通过制度创新，中国试验了广泛的政策措施，旨在深化改革开放，改善政府服务和营商环境，以对标国际高标准。自贸试验区并非千篇一律，各试验区基于区位特点、区域特色和竞争定位被赋予特定的试验任务。

自贸试验区包括了多项投资和贸易便利化政策。这些政策在过去十年不仅推动了外贸外资发展，也促进了包括现代服务业和先进制造业在内的行业发展，推动了中国产业转型升级。这也是自贸试验区与其他开发区的主要区别——其他开发区的政策框架的核心是政策优惠而非制度创新。

从区域角度来看，中国的自贸试验区也与韩国、新加坡、马来西亚和越南等其他亚洲国家的产业中心不同。就开发区的建设而言，与二十世纪六十年代后期发展起来的韩国和新加坡以及七十年代崛起的马来西亚相比，中国是后来者，但是对于到二十世纪九十年代初才开始建设产业中心的越南而言，中国却是先驱。这四个经济体均位于亚太地区，但其国情截然不同。尽管这些国家在开发区方面提出了很多不同的概念和模式，但从未使用过“自贸试验区”这一模式。例如，韩国和新加坡通常使用工业园区，马来西亚则称为自由贸易区，越南则使用工业区，此外，还出现了面向特定行业的产业或创新中心。

韩国更多依赖国内企业而非外资，这是因为国内企业是韩国出口导向型工业化模式的主要驱动力，同时也是海内外战略产业的重要投资者。

新加坡则持续建设最具活力和效率的政府机构，包括促进和监管机构，并已成为一个营商环境出色的经济体²¹。但是，政府及关联组织也发挥着至关重要的作用²²。新加坡在国际物流和国际金融中心等服务行业领域表现出色。中新两国在包括国企改革在内的广泛经济合作中取得明显成效。上海自贸试验区在制度创新方面借鉴了新加坡的经验，并将新加坡视为服务业开放、投资促进和贸易便利化的最佳实践和国际标准的参考。

²¹ 韩国有901个工业园区，包括国家级40个、地方级434个、城市高科技园区6个和农业工业园区421个（Oqubay, 2020年；Kim和Song, 2020年；Sonn和Kim, 2020年）。

²² 新加坡的工业园区主要包括技术中心、商业中心和裕廊石化中心（Oqubay, 2020年；Yeo、Giap、Yam和Loo, 2020年）。

马来西亚主要利用免税区和出口加工区来推动实现出口导向型工业化²³。马来西亚的产业转型发展创新能力尚无法与新加坡、韩国等相提并论。但是，通过长期实行经贸促进和出口便利化政策，其在制度创新方面也表现了很高的雄心水平，同时也打造了达到国际通行实践标准的国内营商环境。

1986年，越南开始了从中央社会主义计划经济向市场经济的改革，改革时间晚于中国²⁴。环太平洋地区的经济活力和中国作为世界制造业强国的崛起，以及与日本和韩国的邻近，为越南提供了可借鉴的范本和成熟的供应链。

基于比较视角，本报告中的案例研究就自贸试验区在促进产业转型中的作用提供了一些证据和见解，从中可以概要总结自贸试验区与其他特定亚洲经济体的产业枢纽之间的异同。

首先，中国和其他亚洲经济体均推出了多种措施和改革。对中国而言，制度创新是自贸试验区的核心，包括改善政府服务。新加坡在经济治理、外国投资管理和充满活力的服务业的建设（国际金融、企业服务、物流）方面也出台了一些类似政策，同时从战略角度注重发展制造业和创新。

其次，在外国直接投资的管理和促进方面，韩国很少依赖于外国直接投资，而新加坡、马来西亚和越南则注重促进外国直接投资。尽管吸引外国直接投资是重点，但是国有企业始终发挥突出作用。中国和上述四个国家都走的是国家发挥战略作用的发展道路，但是国有企业在新加坡、中国和越南持续发挥关键作用，韩国则更多依靠私营部门尤其是国内财阀。

再次，各国在开发区或产业中心的发展方式有一定差异。自贸试验区是中国独特的发展模式，并催化了新的改革开放举措。但新加坡、韩国和马来西亚自二十世纪六十年代起已经施行了更加自由化的经济模式，因此这方面不是其重点。

综上所述，中国的自贸试验区在促进贸易和外商直接投资、产业发展等方面与亚洲其他经济体过往建设的开发区和产业中心既有相似之处，也有不同之处。尤其应指出的是，自贸试验区将制度创新置于政策框架的核心地位，在推进产业转型、处理经济一体化和国内政策空间关系、改革政府职能和服务等方面的采取了更加全面的政策框架。本报告中的官方总体数据和案例研究均表明自贸试验区在过去十年取得了积极的成效。从区域和国际角度来看，中国自贸试验区可以为其他有意加强

²³ 马来西亚有500多个大小不一的工业园，其中40%是由政府建造的。檳城是出口加工区的聚集地（Rasiah和Krishnan，2020年）。

²⁴ 越南有326个工业园区，分布在63个省。其中大多数是工业区，包括17个沿海经济区和少数边境口岸经济区（Tu-Anh和Anh-Tuan，2020年）。

一体化但需要管理相关风险、改善政府服务和营商环境并通过鼓励创新和适当的投资政策来实现产业（制造业和服务业）升级的发展中国家，提供经验参考。

鉴于中国是一个拥有复杂政府体系且各省市之间存在差异的庞大经济体，其国内 21 家自贸试验区在不同地方背景下有着不同政策重点。本报告仅提供两个案例，而这些案例仍然不足以显示自贸试验区的全貌。在未来的研究中，通过对每个自贸试验区进行具体的检查和评估，预计将能提供更有价值的见解。

附录

表 1 21 家自贸试验区汇总表

自贸试验区	年份	重点领域
第一阶段	2013	
中国（上海）自由贸易试验区 ²⁵	2013年9月29日	国际金融中心 金融服务、企业总部、国际物流枢纽、先进制造业、科技创新； 物流枢纽：外高桥保税区、外高桥保税物流园区、洋山保税港区、浦东机场综合保税区； 五个片区（外高桥保税区、外高桥保税物流园区、洋山保税港区、浦东机场综合保税区）。
第二阶段	2015	
中国（广东）自由贸易试验区	2015年4月21日	经济枢纽，与港澳深度合作 现代产业新高地、综合服务枢纽：广州南沙新区片区； 金融领域对外开放试验示范窗口、服务业国际贸易重要基地和国际枢纽港：深圳前海蛇口片区； 文教开放试验区和国际商务服务休闲旅游基地：珠海横琴新区片区； 三个片区（南沙新区片区、前海蛇口片区、横琴新区片区）。
中国（福建）自由贸易试验区	2015年4月21日	聚焦与台湾省合作的贸易和经济中心 海峡两岸制造业及新兴产业：厦门片区； 作为先进制造业基地：福州片区； 平潭片区作为旅游和贸易中心； 三个片区（平潭片区、厦门片区、福州片区）。
中国（天津）自由贸易试验区	2015年4月21日	现代服务和创新中心 航运物流、国际贸易、融资租赁：天津港片区；研发和高端制造业：天津机场片区； 金融创新：滨海新区中心商务片区； 三个片区（天津港片区、天津机场片区、滨海新区中心商务片区）。
第三阶段	2017	
中国（辽宁）自由贸易试验区	2017年4月1日	物流枢纽和新兴产业 港口和航运物流：大连片区； 先进制造业：沈阳片区； 现代服务业和新兴产业：营口片区； 三个片区（大连片区、沈阳片区、营口片区）。
中国（浙江）自由贸易试验区	2017年4月1日	经济和服务中心 数字经济、新人工智能、金融科技创新中心：杭州片区； 零售和物流枢纽和“一带一路”平台：金义片区； 先进制造、研发和服务中心：舟山南部片区； 石化交易中心：舟山北部片区； 绿色石化中心：舟山离岛片区； 国际航运和物流枢纽：宁波片区； 三个片区（舟山片区、舟山北部片区、舟山南部片

²⁵ 为便于参考，中国（上海）自由贸易试验区在本文中被称为“上海自贸试验区”，其他自贸试验区亦同。

		区)。
中国(河南)自由贸易试验区	2017年4月1日	高科技和服务中心 先进制造业和跨境电商: 郑州片区; 服务和创意产业中心: 开封片区; 研发和高科技制造业: 洛阳片区; 三个片区(郑州片区、开封片区、洛阳片区)。
中国(湖北)自由贸易试验区	2017年4月1日	高科技和创新中心 高端绿色技术: 襄阳片区; 研发和信息通信技术服务: 武汉片区; 高科技和生物技术中心: 宜昌片区; 三个片区(武汉片区、襄阳片区、宜昌片区)。
中国(重庆)自由贸易试验区	2017年4月1日	贸易枢纽、“一带一路”倡议、西部大开发 高端和新兴制造业: 两江片区; 贸易和物流枢纽: 西永片区; 多式联运物流和服务中心: 果园港片区; 三个片区(两江片区、西永片区、果园港片区)。
中国(四川)自由贸易试验区	2017年4月1日	经济、科技中心和“一带一路”倡议 高端制造、研发和物流中心: 成都天府新区片区; 配送和物流枢纽: 成都青白江铁路港片区; 现代服务和物流枢纽: 川南临港片区; 三个片区(天府新区片区、青白江铁路港片区、川南临港片区)。
中国(陕西)自由贸易试验区	2017年4月1日	先进制造业和农业中心 新技术产业和航空物流: 中心片区; 物流枢纽和金融中心: 西安国际港务区片区; 农业和“一带一路”倡议: 杨凌示范区片区; 三个片区(中心片区、西安国际港务区片区、杨凌示范区片区)。
第四阶段	2018	
中国(海南)自由贸易试验区(自贸港)	2018年6月13日	海南全岛建立自由贸易试验区; 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; 加强重大风险防范和管控体制机制建设; 坚持和加强党对自贸试验区建设的全面领导。
第五阶段	2019	
中国(山东)自由贸易试验区	2019年8月	国际技术和服务中心 国际物流海运枢纽: 青岛片区; 高科技和先进制造: 烟台片区; 三个片区(济南片区、青岛片区、烟台片区)。
中国(江苏)自由贸易试验区	2019年8月	创新科技中心 高科技和国际创新: 苏州片区; 国际创新中心: 南京片区; 亚欧物流枢纽和门户: 连云港片区; 与“一带一路”沿线国家合作 三个片区(南京片区、苏州片区、连云港片区)。
中国(广西)自由贸易试验区	2019年8月	制造和贸易中心 现代服务业和数字经济中心: 南宁片区; 国际物流和绿色技术中心: 钦州港片区; 构建面向东盟的国际陆海贸易新通道 三个片区(南宁片区、钦州港片区、崇左片区)。

中国自由贸易试验区在促进制度创新、产业转型和南南合作中的作用

中国（河北）自由贸易试验区	2019年8月	制造和服务中心 高科技产业和数字经济：雄安片区； 国际物流和航空枢纽：正定片区； 海事和能源中心：曹妃甸片区； 航空技术和物流枢纽：大兴机场片区； 四个片区（雄安片区、正定片区、曹妃甸片区、大兴机场片区）。
中国（云南）自由贸易试验区	2019年8月	南亚和东南亚区域经济中心 跨境旅游科教中心：红河片区； 高端制造和服务中心：昆明片区； 跨境经济中心：德宏片区； 三个片区（昆明片区、红河片区、德宏片区）。
中国（黑龙江）自由贸易试验区	2019年8月	先进经济中心 新兴产业和技术中心：哈尔滨片区； 跨境经济中心：黑河片区； 能源和贸易中心：绥芬河片区； 三个片区（哈尔滨片区、黑河片区、绥芬河片区）。
第六阶段	2020	
中国（北京）自由贸易试验区	2020年9月21日	创新驱动型经济和国际商业中心 研发和尖端创新：科技创新片区； 商业服务、国际金融、文化创意、生物技术：高端产业片区； 数字贸易、文化贸易、商业展览、医疗行业：国际商务服务片区（临空经济）； 三个片区（科技创新片区、国际商务服务片区、高端产业片区）。
中国（湖南）自由贸易试验区	2020年9月21日	内陆经济物流、中非合作中心 先进制造中心：长沙片区； 物流枢纽：岳阳片区； 重工业和物流枢纽：郴州片区； 三个片区（长沙片区、岳阳片区、郴州片区）。
中国（安徽）自由贸易试验区	2020年9月21日	先进制造中心 高端制造：合肥片区； 先进和新兴技术中心：芜湖片区； 新型材料和稀有材料制造中心：蚌埠片区； 三个片区（合肥片区、芜湖片区、蚌埠片区）。

数据来源：中国国务院、中国商务部。

表 2 中国开发区分类表

类型	总数	重点
经济特区 (SEZ)	5个 ²⁶	开放改革的初步试验，重点是吸引外资。这些经济特区采用了开创性的市场改革机制，提供了创新空间、学习机会和推动改革开放的信心。
国家级经济技术开发区 (ETDZ)	230个 ²⁷	1984年设立，旨在发展制造业、技术和出口行业。主要集中在华东和华中地区。中国作为制造业强国崛起背后的主要推动力。
国家高新技术产业开发区 (HTDZ)	177个 ²⁸	1988年设立，旨在发展科学、创新、技术和高科技产业。主要集中在大城市以及东部和沿海地区。
新区开发 (NEP)	19个 ²⁹	高质量城市发展。在选定城市实施，预计将大规模推广。
综合保税区 (CBZ)	156个 ³⁰	海关通关流程和出口便利化。以上分类法包括出口加工区、保税区和免税区等不同类型。重点在于促进贸易便利化和海关改革。
跨境经济合作区 (BECZ)	19个 ³¹	促进边境合作
自由贸易试验区	21个 ³²	2013年启动，重点关注制度创新和深化改革开放。
小计	627个	

数据来源：联合国贸易和发展会议资料汇编（资料来源：商务部、科技部和其他出版物）。

²⁶ 数据来源：https://www.gov.cn/xinwen/2021-07/27/content_5627807.htm?eqid=d7379d1500137499000000664647565.

²⁷ 数据来源：https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202306/content_6888606.htm.

²⁸ 数据来源：<http://v.people.cn/n1/2023/0224/c413792-32630618.html>.

²⁹ 数据来源：https://www.gov.cn/xinwen/2021-07/27/content_5627807.htm?eqid=d7379d1500137499000000664647565.

³⁰ 数据来源：<http://www.customs.gov.cn//customs/xwfb34/mtjj35/4270451/index.html>

³¹ 包括17个边境经济合作区。

数据来源：<https://m.gmw.cn/baijia/2022-06/16/35816263.html>

³² 数据来源：https://www.gov.cn/xinwen/2021-12/28/content_5664885.htm

参考文献

Best, H. Michael (2001). *The New Competition* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press).

Best, H. Michael (2020). "The economics of innovation and behind cluster dynamic processes," in Arkebe Oqubay and Justin Yifu Lin, eds., *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development* (Oxford: Oxford University Press), pp. 64–76.

Breschi, Stefano, and Franco Malerba (2005). *Clusters, Networks and Innovation* (Oxford: Oxford University Press).

FIAS (2008) *Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development* Washington DC: The World Bank Group.

Guardian (2023) China leading the US in technology race in all but a few fields, think tank finds. Daniel Hurst. 2 March.

Jacobs, Jane (1969). *The Economy of Cities* (New York: Vintage Books).

Kaldor, Nicholas (1967). *Strategic Factors in Economic Development* (Ithaca, New York: Cornell University Press).

Kim, Sanghoon, and Hah-Zoong Song (2020) 'A Review of Industrial Clusters, Industrial Policy, and Industrialization in South Korea', Arkebe Oqubay and Justin Yifu Lin, eds., *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development* (Oxford: Oxford University Press), pp 650-672.

Kou, Zonglai, and Jun Zhang (2020) 'Industrial Hubs in 'Sphinx' China', Arkebe Oqubay and Justin Yifu Lin, eds., *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development* (Oxford: Oxford University Press), pp 574-591.

Kou, Zonglai, and Jun Zhang (2020). "Industrial hubs in 'Sphinx' China," in Arkebe Oqubay and Justin Yifu Lin, eds., *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development* (Oxford: Oxford University Press), pp. 574–591.

Lee, Keun (2019). *The Art of Catch-up: Barriers, Detours and Leapfrogging in Innovation Systems* (Cambridge: Cambridge University Press).

Li Yin (2020) 'Innovative Firms and High-tech Industrial Hubs in China', Arkebe Oqubay and Justin Yifu Lin, eds., *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development* (Oxford: Oxford University Press), pp 592-606.

Lin, Justin Y., Jiajun Xu and Junjie Xia (2020). "Explaining reform and special economic zones in China," in Arkebe Oqubay and Justin Yifu Lin, eds., *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development* (Oxford: Oxford University Press), pp. 559–573.

Lin, Justin Y., Jiajun Xu, and Junjie Xia (2020) 'Explaining Reform and Special Economic Zones in China'. Arkebe Oqubay and Justin Yifu Lin, eds., *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development* (Oxford: Oxford University Press), pp 559-573.

Lin, Yifu Lin (2015) ' "One Belt and One Road" and Free Trade Zones—China's New Opening-up Initiatives', *Frontiers of Economics in China*. 10(4): 585-590. <https://doi.org/10.3868/s060-004-015-0026-0>

Marshall, Alfred (1920) *Principles of Economics*, 8th edition. London: Macmillan.

Mathews, John (2015). *Greening Capitalism: How Asia is Driving the Next Great Transformation* (Stanford, California: Stanford University Press).

Meng, Guangwen, and Douglas Z. Zeng (2019) 'Structural transformation through free trade zones: the case of Shanghai', *Transnational Corporations*. Volume 26, Number 2. UNCTAD.

Ministry of Science and Technology (2013) *China's National Science and Technology Programs*. *China Science and Technology Newsletter*. No. 2021. Special Issue. 10 November.

Ministry of Science and Technology (2015) *Medium- and Long-Term Plan for Science in Technology (MLP) (2006-2020)*.

NDRC and MOFCOM (2023) *The "Special Management Measures for Foreign Investment Access (Negative List) (2021 Edition)*. People's Republic of China Order, No. 47. 1 January 2022. Accessed on 1 October 2023. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-12/28/content_5664886.htm <http://www.mofcom.gov.cn/>

Ohlin, Bertil (1933). *Interregional and International Trade* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press).

Omi, Kenji (2019) 'Extraterritoriality' of free zones: The necessity for enhanced customs involvement'. September. World Customs Organisation. WCO Research Paper No. 47

Oqubay, Arkebe (2020a). "Industrial hubs and economic development: a literature review," in Arkebe Oqubay and Justin Yifu Lin, eds., *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development* (Oxford: Oxford University Press), pp. 15–39.

Oqubay, Arkebe (2020b). "Industrial hubs as development incubators: Asian pioneers," in Arkebe Oqubay and Justin Yifu Lin, eds., *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development* (Oxford: Oxford University Press), pp. 523–558.

Oqubay, Arkebe (2022) 'African industrial hubs and industrialisation: diversity, unevenness and strategic approach', *Transnational Corporations: Investment and Development*. Vol. 29, Number 1. United Nations Publication.

Oqubay, Arkebe, Christopher Cramer, Ha-Joon Chang and Richard Kozul-Wright, eds. (2020). *The Oxford Handbook of Industrial Policy* (Oxford: Oxford University Press).

- Porter, Michael (1990). *The Competitive Advantage of Nations* (New York: Free Press).
- Rasiah, Rajah, and Gopi Krishnan (2020) 'Industrialisation and Industrial Hubs in Malaysia', Arkebe Oqubay and Justin Yifu Lin, eds., *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development* (Oxford: Oxford University Press), pp 701-722.
- Saxenian, AnnaLee (1996). *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press).
- State Council (2023b) Notice of the State Council on Several Measures for Promoting System-based Opening Up in Qualified Pilot Free Trade Zones and Free Trade Ports. 29 June 2023. https://www.gov.cn/zhengce/content/202306/content_6889026.htm
- State Council of the People's Republic of China (2023) Several Measures for Promoting System-based Opening Up in Qualified Pilot Free Trade Zones and Free Trade Ports. 1 June. No. 9.
- State Council of the People's Republic of China (2023a) Circular of the State Council on Printing and Distributing the Overall Plan for the China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone Guofa [18 September 2013] No. 38. Accessed on 1 October 2023. https://www.gov.cn/zwggk/2013-09/27/content_2496147.htm
- Teifenbrun, Susan (2015) 'US Foreign Trade Zones and Chinese Free Trade Zones: A Comparative Analysis', *Journal of International Business and Law*. Volume 14, Issue 2. Article 2.
- The Financial Times (2023a) White House unveils ban on US investment in Chinese tech sectors. 10 August.
- The Financial Times (2023b) Rishi Sunak weighs following Joe Biden on curbing tech investment in China. 10 August.
- Tu-Anh, Vu-Thanh, and Do-Thien Anh-Tuan (2020) 'Industrial policy and the evolution of industrial hubs in Vietnam', Arkebe Oqubay and Justin Yifu Lin, eds., *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development* (Oxford: Oxford University Press), pp 723-748.
- UNCTAD (2013), *Trade and Development Report*, (New York and Geneva: United Nations)
- UNCTAD (2016), *Trade and Development Report*, (New York and Geneva: United Nations)
- UNCTAD (2019) *World Investment Report: Special Economic Zones* (New York and Geneva: United Nations).
- World Customs Organisation (2019) 'Extraterritoriality' of Free Zones: The Necessity for Enhanced Customs Involvement. September. WCO Research Paper No. 47. Kenji Omi,
- Xinhua (2023) A decade on, China's free trade zones become pacesetters for further reform

and opening-up. 3 August. Accessed on 1 October.
<https://english.news.cn/20230802/36819b305df14085925ae69afdb16478/c.html#:~:text=The%2021%20FTZs%20continued%20to,with%20the%20Ministry%20of%20Commerce.>

Yao, Daqing, and John Walley (2015) 'The China (Shanghai) Pilot FTZ: Background, development and preliminary assessment of initial impacts'. National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper 20924.

Yeo, George, Tan Khee Giap, Tan Kong Yam, and Wilfred Loo (2020) 'An Evidence-based Analysis of Industrial Hubs: The Singapore Narrative', Arkebe Oqubay and Justin Yifu Lin, eds., *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development* (Oxford: Oxford University Press), pp 673-700.

Young, Allyn (1928). "Increasing returns and economic progress," *The Economic Journal*, 38(152), pp. 527–542.

Zhang, Liu, Jiang, & Han, 2022, Strengthen the structural transformation of the Belt and Road partner countries: Global value chain integration and upgrade, UNCTAD project policy paper, https://unctad.org/system/files/official-document/BRI-Project_RP12_en.pdf

Zheng, Yu, and Aradhna Aggarwal (2020) 'Special Economic Zones in China and India: A Comparative Analysis',

Arkebe Oqubay and Justin Yifu Lin, eds., *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development* (Oxford: Oxford University Press), Pp 607-622.