



No.C2017010

2017-09-10

逆全球化背景下我国自由港建设与前景展望

余淼杰¹ 徐竹西² 祝辉煌³

摘要：2008年经济危机后逆全球化风潮抬头，发达国家贸易保护主义升温，为积极应对逆全球化的不利影响，进一步提高我国对外开放水平，促进对外贸易增长，我国应在现有保税港区和自由贸易区的基础上发展开放程度和自由程度更高的自由港。本文从货物贸易便利度、人员流通自由度和金融开放度三个方面对比国际成熟自由港与中国在建自由港的差距，并提出政策建议。

关键词：自由港 逆全球化 对外开放 国际贸易

¹ 北京大学国家发展研究院经济学教授，邮箱：mjyu@nsd.pku.edu.cn.

² 北京大学国家发展研究院经济学硕士研究生。

³ 北京大学国家发展研究院经济学硕士研究生。

一、 导言

自1978年改革开放以来，“对外开放”一直是我国的基本国策之一。从创办经济特区到开放沿海港口城市，从建立沿海经济开放区到逐步开放沿江及内陆、沿边城市，形成了“点线面”、“沿海拉动内地”的对外开放基本格局。数据显示，中国经济的对外贸易依存度已经超过40%。而在众多对外贸易口岸中，港口是对外开放的第一门户，1990年起，我国先后建立起保税区、出口加工区、保税物流园、跨境工业园区、保税港区、综合保税区六大类特殊区域。2013年，国务院批复在上海成立第一个自由贸易试验区，又陆续在广东、天津、福建，以及辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川、陕西成立自贸区，形成“1+3+7”的东中西协调、陆海统筹，全方位、高水平对外开放新格局。从发展战略角度来看，我国一方面充分发挥人力资源丰富的比较优势，大力发展加工贸易；另一方面巧妙利用发展中国家的后发优势，在贸易往来、国际合作的过程中学习发达国家先进技术，努力提升产品附加值，促进贸易结构转型。通过继续提升开放程度，提高开放水平，更加积极地融入世界经济全球化的浪潮中。

从世界范围来看，全球化早已不再是发达国家占绝对优势的“富国游戏”。随着中国等新兴发展中国家的飞速崛起，全球政治经济局势已经呈现多极化特点，区域内的贸易重要性逐步提升。特别是东亚和太平洋地区，在过去20年中的经济增长速度都超出世界平均水平。数据统计显示，亚洲生产了世界上50%的汽车、62%的显示屏、86%的智能手机及100%的数码相机（Hiratsuka, 2013）。然而2008年经济危机后，国际经济形势整体低迷，经济增速放缓。据IMF2017年7月23日发布的最新世界经济展望（表1），2015年和2016年世界GDP增长率分别为3.4%和3.2%，发达经济体GDP增长率仅为2.1%和1.7%；世界贸易总量增速分别为2.6%，2.3%，低于世界GDP增长率，大宗商品价格持续处于低位。在经济危机的冲击下，发达经济体国内矛盾激化，社会财富分配不平等、工作机会外流、难民危机等问题在经济不景气的情况下更为凸显，甚至导致国家内部政治势力的更替，逆全球化也愈演愈烈。在全球贸易方面，WTO多哈回合瘫痪，跨大西洋贸易与投资伙伴协议TIPP谈判破裂，英国脱欧，特朗普政权废除TPP、重新谈判北美自由贸易协定，对华发起“301调查”等，贸易保护主义的日趋严重等更加重了全球经济复苏的难度。同时，作为开放经济的重要参与者和主要受益者之一，中国也同样面临国际和国内经济双重挑战。国际方面，世界经济形势下滑导致中国出口下降。同时，针对我国的贸易壁垒增加，局部贸易摩擦频繁，部分产品面临的非关税壁垒有增无减，多重因素都导致外需不足。而国内方面，随着劳工成本持续上涨，劳力密集型产业生产成本上升迅速，出口综合成本增加，我国劳力密集型产品比较优势下降；土地、环境、资源等约束也逐步趋紧。因此，虽

然和其他国家相比，中国等亚洲新兴市场依然保持了较高的经济增速，但2015年和2016年我国的贸易总额均为负增长。

表1 2017年7月IMF世界经济展望

	年度同比			
	估计		预测	
	2015	2016	2017	2018
世界产出	3.4	3.2	3.5	3.6
发达经济体	2.1	1.7	2.0	1.9
美国	2.6	1.6	2.1	2.1
欧元区	2.0	1.8	1.9	1.7
德国	1.5	1.8	1.8	1.6
法国	1.1	1.2	1.5	1.7
意大利	0.8	0.9	1.3	1.0
西班牙	3.2	3.2	3.1	2.4
日本	1.1	1.0	1.0	0.6
英国	2.2	1.8	1.7	1.5
加拿大	0.9	1.5	2.5	1.9
其他发达经济体	2.0	2.2	2.3	2.4
新兴市场和发展中经济体	4.3	4.3	4.6	4.8
独联体	-2.2	0.4	1.7	2.1
俄罗斯	-2.8	-0.2	1.4	1.4
除俄罗斯外	-0.5	1.8	2.5	3.5
新兴和发展中亚洲	6.8	6.4	6.5	6.5
中国	6.9	6.7	6.7	6.4
印度	8.0	7.1	7.2	7.7
东盟五国	4.9	4.9	5.1	5.2
世界贸易总量	2.6	2.3	4.0	3.9
发达经济体	4.0	2.3	3.9	3.5
新兴市场和发展中经济体	0.3	2.2	4.1	4.6
商品价格（美元）				
石油	-47.2	-15.7	21.2	0.1
非燃料商品（按世界商品出口权重平均）	-17.5	-1.8	5.4	-1.4

面对世界经济增速缓慢和逆全球化风潮带来的诸多挑战，习近平主席在2015年9月26日联合国可持续发展峰会上提出“我们要坚持开放的发展，让发展成果惠及各方。在经济全球化时代，各国要打开大门搞建设，促进生产要素在全球范围更加自由便捷地流动。各国要共同维护多边贸易体制，构建开放型经济，实现共商、共建、共享。”这是我国应对现有挑战的基本原则，即通过积极维护和推动全球化向前发展，实现更高水平的开放经济，建立起互惠共享的国际合作关系。为此，中国从宏观战略上进行全面开放布局，积极参与危机后的全球经济秩序重构。一方面，通过“一带一路”战略构想调动国际国内两种资源两种市场，联合沿线国家构建和维系多边贸易体系。另一方面，中国积极参与与区域全面经济伙伴关系协定（RCEP），推动建立世界上涵盖区域最广、人口最多、成员最多元的自贸区。同时，对内继续推进自贸区建设，继续扩大自由贸易试验区范围，并进行开放型经济新体制综合试点改革。

2017年3月国务院印发全面深化中国（上海）自由贸易试验区改革开放方案，提出“到2020年，率先建立同国际投资和贸易通行规则相衔接的制度体系”，“在洋山保税港区和上海浦东机场综合保税区等海关特殊监管区域内，设立自由贸易港区”。与自贸区相比，自由港涵盖的范围更广，承载功能更加多元，激励条件和优惠政策也更加丰富。未来，通过总结上海自贸区发展自由港的经验，并结合各地特色和实际情况，在我国其他有条件的口岸推广自由港模式，为货物贸易、金融发展和人员流动提供更加便利的条件，将更好地拉动当地经济，应对国际形势的深刻变化，推动中国更深入地融入全球经济，最终实现更高水平的对外开放。

二、自由港定义及特征

自由港，是指全部或除少数特殊商品外绝大多数外国商品可以免税进出的港口，其主要特征是“境内关外”，即划在一国的关税国境之外，这也是港口国际化的标志。自由港也是自由程度最高，政策最优惠的一种经济特区，主要设立在沿海地区，兼具港口和自由贸易区的职能，承担转口贸易、出口贸易、产品加工、物流仓储、商品零售和旅游休闲等多元化功能。

从自由港的发展历程来看，随着科技进步、经济发展、国际贸易体量的增长以及全球政治经济不断融合，自由港的开放度越来越高，便利度越来越大，辐射性越来越强，已经成为各国国际货物、金融、人员交流的重要平台。加快自由港建设，赋予自由港区优厚的政策环境，对于扩大国际贸易、整合资源配置、降低贸易成本、提升贸易产品附加值、建立综合性国际化的运输加工体系具有巨大推动作用。同时，自由港的建立对于区域经济发展起到龙头作用，有助于带动所在城市及区域配套产业如贸易服务业的发展，创造就业机会，吸引高层次人才流入，推进建设更高水平的对外开放；有助于增加外汇收入，带动金融、保险业等繁荣发展，使自由港城市成为现代化的国际贸易、金融和航运中心。从自由港发展史来看，国际上成熟的自由港区多位于海运历史悠久、资本主义市场完善的发达国家，如德国汉堡自由港、迪拜自由贸易区、荷兰鹿特丹自由港区、韩国经济自由区以及美国的各大自由港区等。在我国，香港由于其特殊的历史，在1841年被英国独占后就被宣布为自由港，经过100多年的发展已经成为世界首要的物流枢纽之一。

自由港主要有以下几方面特征。在货物交易方面，自由港能够满足快速、便捷两大特点。具体而言，“快速”是指在行政审批流程上应尽量简化，能够做到多证合一，通关快速。“便捷”一方面是指港口有较为完善的基础设施建设，能够有效联通陆路、航空。通过提供成本低廉的产运条件，信息化的管理系统，为港区企业“便捷”地连通世界市场。“便捷”的另一层含义是指有较为优惠的税收政策，为港区企业的货物进出提供税收政策上的便利。在人员出入

境方面，自由港能够满足人员自由流动条件。自由港通过为商务人士和国际人才提供出入境的便利、政策优惠，以及完善的服务业和宜居的生活环境，吸引高层次人才流入。在金融支持方面，自由港内应该有较为宽松的货币兑换机制及较为完善的融资租赁体系等，这有助于跨境业务结算、吸引外资，为港口商贸活动提供充分的资金支持。最后在对外交流方面，自由港所在地应与其他地区保持较好的贸易伙伴关系，让以该自由港为基地的出口商和投资者可以享受多重优惠。

目前，我国的保税港区和自由贸易试验区虽然已在关税、财政、金融、贸易等方面实行了一系列特殊政策，然而从基础设施建设，人才流动以及金融业的开放自由程度来看，国内现有的保税港区与成熟的自由港还有一定差距。

同时，伴随着信息技术的发展，新型自由港应该在既有港口功能上进一步拓宽功能范围，主要有以下四个方面。第一，成为综合运筹国际贸易和物流信息的资源配置中心。以自由港为中心，全球商品流、资金流、信息流、技术流、人才流等生产要素可以通过自由港快速流通。供应链各环节参与方的供求信息能够在自由港平台上高效匹配。通过将业务范围从有形商品至无形商品，使港口具备信息港的功能，从服务提供商转变成为国际贸易的组织者，参与者。第二，成为多功能集成平台，增值性服务比重增加。不仅从事货物贸易，发挥运输、港口作业、临港工业等基础功能。还应该重点开展服务贸易，提供物流分拨、航运服务、金融服务、法律服务及港口社区服务（休闲、娱乐）等综合服务。第三，成为产业集聚基地。根据港口所在地优势特征，将地区产业发展与自由港相结合，打造各类专业化新兴自由区。第四，港城逐渐融合。通过自由港与港口所在地城市的互相联通，结合陆路运输及航空运输，拓宽自由港服务及功能辐射半径，逐步形成港口与城市的综合性功能互动。通过相互融合发展，形成开放、自由和高效的自由港城市。

三、国际成熟自由港

世界各国根据自身条件和战略需要，发展出了有着不同风格和特点的自由港，如香港、新加坡的整体型自由港，德国汉堡、韩国釜山自由贸易港区，阿联酋迪拜工贸结合型自贸区，以及荷兰鹿特丹港为物流型自贸区等。下面以中国临近的两个亚太地区成熟的国际港口新加坡自由港和釜山自由港为例，从货物贸易条件、人员流动以及金融自由度三个角度考察完善的国际自由港所需具备的条件。

3.1 新加坡港

新加坡是典型的城市自由港，也是著名的国际转口港。从区位条件上看，新加坡自然资源匮乏、国内市场狭小，然而占据“东方十字路口”的优越地理位置，且拥有众多天然港湾，交通十分便利，发展自由贸易成为国家经济发展的主要推动力之一。目前新加坡境内已建成九个自贸区，其中六个海港自贸区，拥有250条海上航线，与世界上123个国家和地区的逾600个港口建立了联系；另外三个依机场而建，是繁忙的空港自贸区。

为促进贸易自由港的发展，新加坡出台了一系列货物贸易相关的优惠政策。首先，新加坡非常重视基础设施建设。根据世界经济论坛2016-2017全球竞争力指数⁴，新加坡在基础设施建设方面位居全球第二。先进的基础设施使得新加坡港能够保持高效的物流，许多国际物流公司也因此在新加坡港设立全球或地区总部。其次，新加坡港通过率先推出贸易信息网、港口信息网和码头作业系统三大平台建立高科技的信息平台，实现了国内相关部门和国际港口间信息共享的全面信息化管理。在此基础上，实现高效调度和快速通关，通关时间最低只需10秒钟，集装箱通过港区大门最低只需25秒。第三，新加坡积极出台税收减免政策。对于高技术、高附加值企业、区域总部、国际航运公司、出口企业等特殊产业和服务业均提供特别的税收减免和资金扶持。第四，新加坡通过与世界上多个地区和国家签订自贸协定，投资保证协议和避免双重征税协定，为国际企业在新加坡开展业务提供多重优惠。

在出入境政策方面，新加坡政府实行了自由出入境的政策。截至到2017年1月，持新加坡护照可免签的国家已达173个，占世界国家的80%以上。同时新加坡也对多个实行免签或者落地签政策，极大地便利了自由港的国际人员流动和跨国业务开展。在加拿大知名全球护照自由度排名网站Passport Index⁵中，2017年新加坡与德国并列第一。从人才聚集角度来看，新加坡政府在总理办公室设立“公民与人口小组”负责海外移民项目，在海外设立8个办公室，通过“联系新加坡”、“国外人才定居计划”、“专业技术人才目”、“投资居留计划”等一系列激励政策，吸引企业家入驻，提高技术人才储备，使得新加坡港拥有不断创新的活力和实力。

自由港的商贸发展需要宽松的金融环境支撑。根据伦敦金融城调查机构 Z/Yen Group 2016年发布的全球金融中心指数（GFCI 19）排名报告，新加坡超越香港，成为继伦敦、纽约之后的第三大国际金融中心。新加坡外汇市场也是第三大国际外汇市场，拥有现代化的通信设

⁴ The global competitiveness report 2016-2017 参见世界经济论坛网站 <https://cn.weforum.org/reports/2016-2017>

⁵ 参见 <https://www.passportindex.org/byRank.php>

备，并直接同纽约CHIPS系统⁶和欧洲的SWIFT系统⁷连接，货币结算便利。按照2016年4月国际清算银行（Bank for International Settlement, BIS）发布报告显示，新加坡的交易量占全球市场交易量的7.9%，排在英国和美国之后。此外，新加坡金融体系拥有高效的领导体制，规范透明的市场操作，放松的资本市场管制以及完善的税收激励计划。转口贸易、技术密集的出口贸易的发展与服务业和金融业的发展相互促进。

3.2 釜山港

釜山港开港于1876年，位于韩国东南沿海，连接欧亚大陆和太平洋，与世界100个国家的500个港口通航，是历史悠久的天然良港。2016年釜山港集装箱吞吐量占全国74.8%，是名副其实的韩国第一大港，在韩国的对外贸易中发挥重要作用。

韩国政府和釜山地方政府重视基础设施建设，特别是受到近年来中国青岛、天津港快速发展的威胁，釜山港不断扩大港口设施和港口流通体系，如建设釜山新港、进行北港改造，建设釜山港新国际客运码头等。釜山港也注重物流发展，建设港口腹地物流园区，实行节约各种物流费用的措施，扩大转运货物（T/S）优惠政策，港务局与韩国技术保障基金会签订备忘录，以优厚的条件吸引国际物流公司入驻。此外，釜山港租赁费用世界最低，并提供一系列税收优惠，对到港船舶进行费用减免等，以吸引更多船舶挂靠。

韩国在人员流通方面非常自由，共48个国家和地区护照可以免签进入韩国境内，而多达172个国家和地区对韩国护照给予免签或落地签待遇。在Passport Index排名中，2017年韩国护照的自由度与瑞典并列第二。此外，釜山政府致力于改善外国投资企业的经营环境和外籍人士的生活条件。不仅对入住外企和人员提供各种减免优惠政策，还提供劳动、教育、医疗等方面的配套服务；引入外国广播电视，建设大量绿地与休闲娱乐设施等，为外籍商贸工作者及游客提供舒适便捷的工作、居住环境。

建立国际金融中心也是釜山政府的重点目标，韩国唯一的证券交易所韩国交易所（KRX）即设在釜山。建设中的釜山国际金融中心是专业化的金融中心，以航运融资为主要业务。韩国国有银行以及政策性金融机构如韩国进出口银行（KEXIM）、韩国贸易保险公司（K-sure）、韩国开发银行（KDB）等在釜山成立了“航运融资中心”，对船舶和海工装备提高融资扶持，也

⁶ CHIPS，全称 Clearing House Interbank Payment System，是由纽约清算所协会（NYCHA）经营管理的清算所通业支付系统，为全球最大的私营支付清算系统之一，主要进行跨国美元交易的清算。

⁷ SWIFT，全称 Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications（环球同业银行金融电讯协会）为银行的结算提供安全、可靠、快捷、标准化、自动化的通讯业务。

带动商业银行进行航运融资，助力自由港发展。在区内实行外汇制度自由化，方便主要的外币币种在经济自由区内的自由流通。

四、中国在建自由港

随着世界经济贸易的发展和我国经济开放的深化，我国的港口业取得了长足发展。自“九五”至“十二五”期间，中国港口经历了20年快速发展期，港口投资规模持续增加，港口基础设施建设不断扩容，港口吞吐能力大幅度提高，沿海港口万吨级以上泊位超过2100个，总通过能力达79亿吨，由表2可知全球集装箱吞吐量前五大港口中中国独占四个。但是，现有的港口发展已经难以适应经济转型发展的需要。从发达地区如上海洋山、天津东疆，到欠发达地区如海南海南、大连大窑湾、福建平潭港，许多保税港区都在积极探索向自由港转型的新道路。通过改革来提升港口的国际竞争力，提升港口对外贸易经营效益，带动当地经济发展。

表2 全球集装箱吞吐量前五大港口排名

(单位: 百万TEU)

排名	港口	2015	2014	2013	2012	2011
1	上海	36.54	35.29	33.62	32.53	31.74
2	新加坡	30.92	33.87	32.6	31.65	29.94
3	深圳	24.2	24.03	23.28	22.94	22.57
4	宁波-舟山	20.63	19.45	17.33	16.83	14.72
5	香港	20.07	22.23	22.35	23.12	24.38

资料来源：世界航运委员会 (World shipping council, WSC)

4.1 上海自由贸易区洋山港

中国（上海）自由贸易试验区于2013年正式成立，面积28.78平方公里，涵盖上海市外高桥保税区、外高桥保税物流园区、洋山保税港区和上海浦东机场综合保税区等4个海关特殊监管区域。其中洋山保税港区封关面积为14.16平方公里，占上海自贸区规划面积的49.2%，拥有得天独厚的深水岸线和优良的航道条件，享受自贸试验区和国际航运发展综合试验区的双重优惠政策，是中国最具全球竞争力的国际航运服务和离岸服务功能区，也是中国内地最接近自由港的港区。2017年3月国务院印发《全面深化中国（上海）自由贸易试验区改革开放方案》，明确提出在洋山保税港区和上海浦东机场综合保税区等海关特殊监管区域内设立自由贸易港区，上海洋山港区的改革发展进入新的阶段。

作为全国第一个保税港区，洋山保税港区在过去三年的发展中积极探索自主创新，已经取得了一系列引人瞩目的成就。从货物贸易条件来看，洋山港拥有先进的基础设施，是世界最大

的自动化集装箱码头，掌握核心技术。在物流上着力发展国内市场流通链条，通过跨海大桥将港口与市区紧密联结，扩大了港口的内辐射效应。在信息化建设方面，建立起以信息技术为基础的商务系统，发展跨境电子商务，通过互联网及其相关信息平台实现不同的国家或者地区之间B2B、B2C、C2C模式下的交易。此外，努力简化通关流程、提高通关速度，实现一线进境货物进出境时间较全关区平均水平分别缩短78.5%和31.7%。在税费优惠方面，洋山港结合“两免三减半”政策，对物流企业、贸易企业及营运中心提供税收优惠。洋山港还致力于建设高端消费品商品市场，允许国内产品、已付关税产品或免关税产品在区内零售。发挥开放口岸和港口的“进、出、转”优势，全力打造专业化、国际化的大宗商品交易平台。

在人员交流方面，2015年公安部发布了十二条支持上海科创中心建设的出入境政策以及外国口岸签证政策，2016年底又提出了“新十条”，为人才交流提供更便捷的出入境环境和更优良的居留待遇。对于国外人才，公安部支持“对符合认定标准的外籍高层次人才，经上海张江国家自主创新示范区或上海自贸试验区管委会推荐，可直接申请在华永久居留”；对于国内人才，针对不同行业，提出人才引进计划，例如金融领域“领军金才”、“青年金才”等。

在金融业发展方面，上海是中国最发达的金融中心，在2016年全球金融中心指数中排名第16，并被评为未来几年内最重要的金融中心之首。根据2013年中国人民银行关于金融支持中国（上海）自由贸易试验区建设的意见，加大对跨境投资和贸易的金融支持，探索投融资汇兑便利，推进利率市场化，深化外汇管理改革。负面清单由最初的190条缩减到122条，90%左右的国民经济行业对外资实现了准入前国民待遇。银监会支持中外资银行入区经营发展，支持民间资本进入区内银行业；证监会支持证券期货经营机构在自贸区内注册成立专业子公司；保监会支持在自贸区内试点设立外资专业健康保险机构。强化跨境金融服务功能，累计开立6万个自由贸易账户，推进资本项目双向开放，扩大人民币跨境使用范围，形成适应更加开放环境和有效防范风险的金融创新制度。

4.2 平潭自由港

平潭岛是福建第一大岛，与台湾隔海相望，同时也是海上丝绸之路的起点，具有独特的战略地位。2014年底，全国人大常委会确定设立福建自由贸易试验区，包括平潭、厦门、福州3个片区。其中平潭港区总面积43平方公里，由港口经贸区、高新技术产业区和旅游休闲区三个区划组成。平潭港突出面向自由港方向发展，在推进投资贸易自由、服务贸易自由、航运自由、人员往来方面更加开放，预期将平潭建设成自由港、国际旅游岛以及两岸融合实验区。根

据平潭综合实验区国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要，平潭港区在货物贸易、金融发展和人才引进方面深化改革，推出更多优惠政策，助力自由港建设。

在货物贸易方面，进一步加强港区基础设施建设。结合平潭“一带一路”海上合作战略支点特殊地位，完善澳前港区配套工程，推进金井作业区邮轮泊位及平潭船籍港、船检基地、港口通关设施等建设，争取国际邮轮航线挂靠。在物流方面，创新船舶登记制度，开设“台平欧”海铁联运通道，开辟平潭-新竹航线，推进保税物流园区建设，建设动植物检疫隔离处理中心。平潭港积极构建港口信息共享平台，建立高效的信息交换系统。最后，大力拓展“一带一路”沿线国家的商贸网络，促成企业与沿线地区开展保税展销、电商贸易和融资租赁等新型贸易业态。

在人才交流方面，注重高层次创业创新人才引进。平潭积极推广“招商引智”和“项目引才”模式，吸引电子信息、物流、现代服务、文创旅游、海洋等产业的特殊人才带项目入驻；特别突出两岸融合，台胞在就业生活方面有更多优惠政策。设立“共同家园人才发展资金”，打造具有国际化的居住环境，在外来人才落户、手续办理、教育、医疗等方面提供优质的服务。

在金融服务方面，平潭金融市场发展势头良好。截至2013年末，平潭综合实验区各项存款余额173.65亿元，是2009年的3.33倍；各项贷款余额214亿元，是2009年的4.88倍；全辖共有银行机构14家、自助银行27家、营业网点48个，实现金融空白乡镇网点全覆盖；证券、基金经营机构5家，其中，基金管理公司1家、证券公司直投子公司2家、证券营业部2家。股权交易市场建设取得重要进展，多元化融资体系逐步形成，金融政策优势不断显现。十三五计划中进一步推进金融领域开放创新，提升金融业服务两岸产业对接的能力和水平。推进人民币跨境使用、人民币资本项目可兑换和外汇管理等领域改革创新。探索建立与自贸试验区相适应的账户管理体系，便利跨境贸易、投融资结算。为符合条件的跨境电子商务提供跨境本外币支付结算服务。探索境外保险机构在区内开展海运、旅游等特色保险业务试点。

五、国际比较与发展前景

从发达的吞吐量最大的上海洋山港到虽然欠发达但具有独特战略地位的平潭港，我国许多主要港口的建设其实已经超越了保税港区和自由贸易区的定义范畴，覆盖范围越来越广，承载功能也越来越多，正逐渐向自由港的概念靠拢。在表3中我们总结了中国大陆现行的自由贸易

试验区与世界上几个典型的自由贸易园区的运营机制，从而对我国自由贸易园区的建设程度和发展方向有一个直观的认识。在此基础上，通过与新加坡港、釜山港等国际成熟的自由港区的细致比较，可以看出我国港口与真正的国际自由港在货物贸易便利程度、人员流通自由度和金融发达水平三个方面还存在的差距。

表3 不同自由贸易园区运营机制比较

	中国大陆	韩国	香港	新加坡
园区类型	自由贸易试验区	自由经济区	自由港	城市自由港
功能定位	对外开放新的试验田	东北亚的物流、金融和企业中心	国际物流、金融、贸易、旅游中心	国际物流、贸易、金融、企业中心、旅游中心
发挥功能	转口、贸易、仓储、物流、加工、	国际中转、仓储、销售、加工、展示以及金融服务	贸易、国际中转、金融市场完全开放	贸易、国际中转、仓储、物流、货柜集散、金融服务、空港联运
运营体制与措施				
营运机构	中央、地方政府	中央或地方政府	民营	政府
法律法规	暂无立法	经济自由区相关运营法律、东北亚商贸中心国家实施方案	特区基本法、进出口条例、进出口登记法规例、应课税品条例	
通关方式		通关申报	通过事前文件审核，抽样货检	人员自由出入境，货物申报

货物贸易：从成熟的自由港发展经验来看，便利的货物贸易需要完善的基础设施，先进的物流体系，信息化的管理模式，简便快速的通关流程，优惠的税收政策以及低廉的挂靠、仓储、转运成本等。经过20年的积极建设，我国港口已经具备了一定的国际竞争力。2017年2月13日和3月1日，全球最大的45万吨级超巨型油轮“泰欧（TI Europe）”号先后靠泊宁波大榭港区和大连港，3月27日全球最大集装箱船“商船三井成就”轮（MOL Triumph）交付使用并安排到“大连—欧洲”航线，沿途停靠天津、洋山、宁波、舟山、盐田等港口。这表明我国港口设施及其运营效率得到国际认可。然而，尽管中国许多港口论吞吐量名列前茅，但并不意味着货物贸易的便利度已经对接国际先进水平。现存主要问题包括物流企业功能单一、系统化和信息化程度低；沿海经济发达港区与欠发达地区港区基础设施建设和物流发展不平衡，港区之间亦缺乏系统性的连接。从通关效率来看，中国港口通关普遍存在环节多、时间长的问题，没有实现自动化、电子化的一站式申报服务，手续繁琐、服务低效。从税收水平来看，我国保税港区和自由贸易区推出一系列税收减免，优惠额度不断加大，已经具备一定的吸引力，但与基本上完全免税和低挂靠费闻名的新加坡港、釜山港等国际自由港尚有距离。

人员流动：鉴于我国国情、外交和历史上的种种因素，中国护照的自由度远不及香港、新加坡、韩国等地，尽管近年来我国在Passport Index上的得分不断提高，但总体排名依然靠后，2017年位于世界第64名。跨境务工人员的签证停留时间偏短。人员流动不自由将对港区对外贸易和其他跨国经贸活动的进行造成阻碍，因此中国中央和地方政府也试图在保税港区和自贸区范围内实行更便捷的人才出入境管理，创造更加开放自由的人员流动环境。我许多港区在人才吸引方面都提供了不少优惠政策，但配套设施建设和服务水平依然存在地区间发展严重不平衡的问题。

金融：从各大成熟自由港的内涵可以看出，由于自由港是“境内关外”，因此要求自由港拥有较为宽松、自由的货币兑换机制及较为完善的融资租赁体系。其目的是方便自由港内企业进行跨境业务结算，同时为港内商贸活动提供充分资金支持。对于我国来说，虽然中国已经与数个国家签订了双边货币互换协定，人民币也于去年加入SDR，但是由于我国的基本国情仍然是一个发展中国家，因此在金融方面，特别是资本账户开放方面我国政府仍然保持一个更为谨慎的态度。目前更多的是以在上海自贸区等地试点的方式，逐步探索包括融资便利、汇兑自由、人民币跨境使用、放开利率、外汇管制等方面在内的金融制度改革。

六、政策建议

贸易保护主义的兴盛不能掩盖世界经济体之间相互依存、深刻连接的事实，逆全球化风潮不一定是我国经贸发展的阻碍，也可能是深化改革的良机。尽管自由港最先兴起于发达国家，但随着世界范围内的关税下降趋势以及发达经济区域经济一体化程度的加深，发达国家的自由港逐渐失去往日的吸引力。然而，对于中国来说这样经济发展迅速，对外贸易需求旺盛，但自由程度和开放程度相对较低的发展中国家，却已经到了发展自由港的最佳时期。目前，中国拥有保税区和自由贸易区的政策基础，庞大稳定的国内市场，中央决策机构高度重视和顶层设计以及与“一带一路”等国家战略的政策联动，我国也具备了发展自由港的硬件与软件基础。下一步，我国可以从以下三个方面进一步出台相应政策，推动自由港的建设。

首先，提高港口货物贸易便利度。注重加强港口设施建设，建设面向东盟大通道的港口、口岸、公路、铁路、航空综合运输网络；构建规模化、信息化、智能化、多功能的物流网络；在全国各大港口建立安全高效的电子清关系统，加速实现全国海关通关一体化，对接国际贸易“单一窗口”，提供一站式服务，最大程度简化通关手续，降低通关成本；欠发达地区确保落实“境内关外”，实现“一线放开，二线管住，区内自由，人货分离”管理模式，发达地区进一步探索具有国际竞争力的离岸税制安排。

其次，提高人员流动自由度。一是规范外国人来华工作许可制度，建立便捷高效的人才签证制度，为跨境务工人员出入境和停居留提供更大便利；二是吸引高科技人才和开放型人才，尤其是提高欠发达地区港区的人才吸引力。探索与国际接轨的人才培养机制，为高端人才提供优厚的待遇。此外，还需进一步美化港区环境，完善区内配套设施建设，提高公共服务水平，打造国际化的工作生活环境，吸引人才聚集，避免出现高端人才引进难、留住更难的问题。

最后，在可控范围内，进一步提高金融便利程度。一是继续在自贸区内试点资本项目开放相关政策，提升外汇结算便利程度。这既能够为港区内企业进行转口贸易提供更大的金融支持，降低港区企业的贸易风险，又能够继续吸引更多跨国贸易企业将总部设在贸易区内，发展总部贸易。二是要积极构建配套的金融租赁体系，为港区内的贸易活动提供充足资金支持。

参考文献

- [1] 国务院关于印发全面深化中国（上海）自由贸易试验区改革开放方案的通知
- [2] 国务院关于印发中国（福建）自由贸易试验区总体方案的通知
- [3] 平潭综合实验区国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要
- [4] 胡加祥等. 上海自贸区成立三周年回眸（制度篇）[M]. 上海交通大学出版社, 2016.
- [5] 徐坚. 逆全球化风潮与全球化的转型发展[J]. 国际问题研究, 2017(3):1-15.
- [6] 储昭根. 新加坡自由港的成功之道[J]. 中国经济报告, 2014(7):107-109.
- [7] 黄荣斌. 新加坡经济转型与人才战略[J]. 南洋问题研究, 2012(4):46-54.
- [8] 黄汉生. 世界自由港的历史演变及其发展特点[J]. 南洋问题研究, 1992(4):49-56.
- [9] 李建萍. 世界自由港的比较与启示[J]. 中国外资, 2013(24):16-17.
- [10] 刘水生. 釜山港的建设与发展[J]. 港口经济, 2007(4):61-63.