

上海自由经济区发展历程与启示^{*1}

孟广文^{1, 2, 3} 王艳红^{※4} 杜明明^{2, 3} 赵钏^{2, 3}

王继光^{2, 3} 于淙阳^{2, 3} 张宁月^{2, 3} 马祥雪^{2, 3} 王春智^{2, 3}

(1. 天津师范大学欧洲文明研究院, 中国天津 300387;

2. 天津师范大学地理与环境科学学院, 中国天津 300387;

3. 天津师范大学自由经济区研究所, 中国天津 300387;

4. 天津师范大学经济学院, 中国天津 300387)

【摘要】：自 1980 年代开始，中国实施改革开放政策，逐步扩大开放区域与领域，建立各类型自由经济区，初步建成了社会主义市场经济，并已成为世界第二大经济体和第一制造业大国。在这一过程中，通过建立不同类型的自由经济区，上海市不同发展阶段制定的发展目标得以实现，经济地位也逐步得到恢复与增强，正在向世界经济、金融、贸易、航运以及创新中心的发展目标迈进。有关上海自由经济区的研究大多集中在不同类型开发区的建立背景、意义、投资环境、产业结构与升级、开发与管理模式、发展演化与转型等方面，但把上海各类型自由经济区作为一个整体，探讨其发展历程及影响因素，归纳其成功的经验，并探讨其应用价值的研究还不多见。据此，文章首先从国内外政治经济背景，上海市发展目标以及自由经济区建立与发展三个层次分析了上海自由经济区的发展历程；在此基础上总结与探讨了上海自由经济区在投资环境、优惠政策、自由经济区类型与区位选择、产业与空间结构转型、管理与开发模式等方面的成功经验及对转型国家的借鉴意义。

【关键词】：自由经济区；开发区；经济特区；浦东新区；上海自由贸易实验区

【中图分类号】：F127 **【文献标志码】：**A **文章编号：**1000-8462 (2018) 05-0001-10

DOI: 10.15957/j.cnki.jjdl.2018.05.001

¹收稿时间：2017-12-22；修回时间：2018-03-18

基金项目：国家自然科学基金项目（411571114）；天津市哲学社会科学智库一般项目（TJZK17-11）；天津师范大学跨学科交叉融合创新团队项目

作者简介：孟广文（1960—），男，天津人，博士，教授。主要研究方向为自由经济区、经济地理、区域规划与区域政策、德国人文地理。Email: gwmeng98@hotmail.com。

***通讯作者：**王艳红（1968—），女，天津人，博士，副教授。主要研究方向为国际经济合作、自由贸易区。E-mail: gracecn2003@126.com。

由于国际政治经济环境的积极变化，1980年代开始，中国实施改革开放政策，逐步扩大开放区域与领域，建立各类型自由经济区，使中国不仅成为世界第二大经济体和第一制造业大国，也实现了由计划经济向社会主义市场经济的转变。在此背景下，根据自身发展需求，通过建立不同类型自由经济区，上海市不同发展阶段制定的发展目标得以实现，经济地位也逐步得到恢复与增强，正在向世界经济、金融、贸易、航运以及自主创新中心的发展目标迈进。

作为一个综合概念，自由经济区是各类型开发区和产业园区的总称^[1-2]。有关上海自由经济区（含开发区、自贸区、科技园区、保税区等）的研究大多集中在上海经济技术开发区、浦东新区、保税区、高新技术产业园区、出口加工区以及自由贸易试验区的建立背景、产业发展、优惠政策、管理与开发模式以及空间结构等方面^[3-15]，部分研究也探讨了单个类型自由经济区的发展演化与转型^[16-21]，但把上海市各类型自由经济区作为整体，探讨其发展历程及影响因素，归纳其成功的经验，并探讨其理论与应用价值的研究还不多见。据此，本文将对上海自由经济区的发展历程、影响因素、成功经验与启示做初步分析与探讨。

1 上海自由经济区发展历程

作为国家与上海市发展战略目标的实施工具，在不同发展阶段，上海市建立了不同类型的自由经济区，积累了较成功经验。总体而言，依据不同类型自由经济区建立时间与作用，上海自由经济区经历了经济技术开发区、综合型自由经济区和自由贸易试验区三个发展阶段。本文将分别从国内外政治经济背景、上海市自身发展目标与需求以及各类型自由经济区发展与演化特征等方面对每个发展阶段进行分析与评价。

1.1 经济开发区为主的发展阶段（1984—1990年）

1.1.1 重新融入全球化的外部环境

1980年代，为了赢得对苏联冷战的胜利，以美国为首的西方世界对中国采取“接触与改变”政策，积极推动和中国的政治合作，为中国融入西方主导的世界经济体系提供了可能。其次，战后世界范围内新技术革命和经济全球化推动的国际劳动分工和产业转移为发展中国家与地区提供了发展机会。东亚地区形成了所谓的以日本为核心，以亚洲“四小龙”为辅的“雁行式”产业分工模式，出口加工区等自由经济区在亚洲得到蓬勃发展。

在有利的国际政治经济背景下，中国由“自力更生”内向型发展战略开始向“改革开放”外向型发展战略转变，即通过经济体制改革，利用中国廉价劳动力、国际标准的基础设施和宽松的环保和劳工政策，结合国外的资本、半成品以及较先进的技术和管理经验，生产出劳动密集型出口产品，赚取外汇，实现经济转型与发展。

在当时封闭的经济体制和较落后的生产条件下，中国需要首先划定部分地区，率先进行改革与开放实验，实施优惠政策，吸引外商投资、技术与管理经验，增加出口。根据亚洲自由港和出口加工区的经验，结合沿海部分地区有利的区位条件，中国分别于1979和1980年在深圳、珠海、汕头和厦门建立四个经济特区（1988年海南岛成为第五个经济特区）。这些经济特区成为展示中国对外开放政策的窗口、体制改革的试验基地以及联系世界经济的通道和平台。在经济特区取得的成功经验基础上，中国进一步扩大改革开放区域，于1984年开放了上海等14座沿海城市，选择特定区域兴办经济技术开发区成为14个港口城市对外开放的重要举措^[22]。

1.1.2 建设亚太经济与贸易中心的战略目标

1980年代上海在全球与全国经济格局中的地位与功能得到重新认识。战后，由于国内外政治经济环境的影响，上海由远东最大经济、贸易与金融中心逐渐演变成为计划经济体制下内向型、经济功能单一的“生产型”城市，而同期，东京、首尔、新加坡和香港在世界经济格局中的地位与功能超越上海。实施改革开放政策以来，上海在世界与全国地域分工中的战略地位得到

重新认识。1985年，国务院在正式批准《上海经济战略的汇报提纲》时指出，“……力争到本世纪末把上海建设成为开放型、多功能、产业结构合理、科学技术先进，并且具有高度文明的社会主义现代化城市”。1986年国务院关于《上海城市总体规划方案》的批复意见中又明确将上海定位为“太平洋西岸最大的经济贸易中心之一”。这两个文件均表明了中央政府对上海城市功能转型与产业升级的新要求。此外，由于中心城区人口与工业过度密集，而空间、金融、贸易等功能不足，基础设施和公共服务不完善，因此，上海自身也有城市转型与发展的内在需要^[23]。

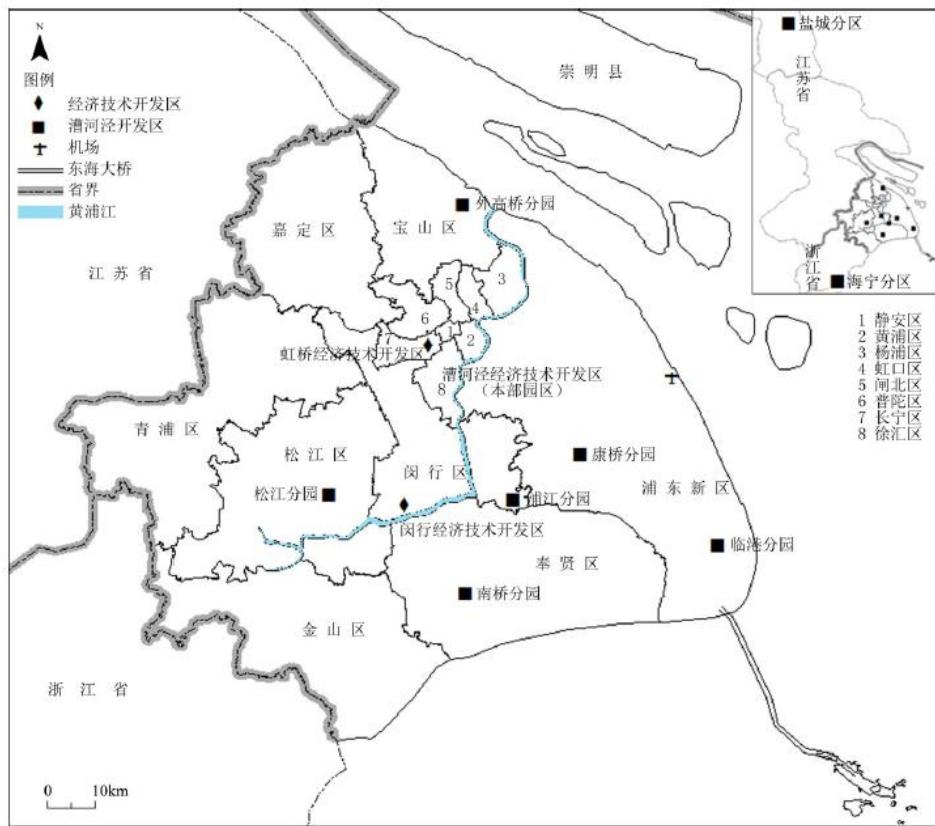
1.1.3 经济技术开发区建立与发展

上海开发区建设始于1983年的闵行开发区，1984年建立漕河泾电子工业区，1985年成立上海虹桥联合发展有限公司，负责虹桥新区的开发建设和管理。其后，在中央进一步开放沿海城市、逐步兴办经济技术开发区政策之下，上海闵行、虹桥（1986年），漕河泾经济技术开发区（1988年）先后被批准为国家级经济技术开发区。投资开发区的外商投资在土地、基础设施使用等方面享受国家与地方提供的税收等优惠政策。

作为第一批国家级经济技术开发区，3个开发区在管理模式、开发模式及产业类型上具有突出特点。首先，管理与开发模式效率高。3个开发区均采用企业运行模式，即设立开发公司来规划、开发、管理开发区，而且规模较小，采用由小到大，滚动开发模式，使其资金和土地开发效率高。其次，空间选址上与城市规划相配合，保持了与城市发展方向的一致性，这既有利于其自身市政设施配套，也带动新区发展和旧区改造。再次，产业差异化定位，满足了上海城区改造、发展出口加工业和高新技术产业的城市错位竞争和多元化发展需求。闵行和漕河泾是传统的加工制造型开发区，分别发展出口工业和引进高新技术，而虹桥则是当时全国唯一商务型开发区，主要鼓励外商投资建设宾馆、贸易中心、领事区等商业房地产项目，带动中心城区改建（表1，图1）。

表1 1980年代上海三个国家级经济技术开发区基本情况^[22]

名称	成立时间	规划面积 (km ²)	功能定位	发展目标
虹桥	1986年	0.65	领事、外贸与旅游为主商贸区	成为现代化新区，带动中心城改建
闵行	1986年	3.5	以出口加工业为主的工业区	利用外资、增加出口
漕河泾	1988年	5	以高新技术产业为主工业区	促进上海产业升级与转型



注:为完整表示上海经济技术开发区分布状况,本地图使用为2015年南汇区并入浦东新区行政范围图。

图1 上海市经济技术开发区分布示意图
Fig.1 The locations of Shanghai Economic and Technological Development Zones

由于3个开发区功能定位明确,区位选址合理,管理与开发模式高效合理,在短期内形成了有吸引力的投资环境,取得了良好的发展效果。到1990年,闵行、虹桥、漕河泾开发区已经初具规模(表2),工业总产值达35.13亿元,占全市工业总产值的2.20%,其中漕河泾和闵行开发区截至1990年底共累积引进外商投资5.88亿美元,出口创汇2.3亿美元,分别占上海市工业性外商投资企业总产值的31.24%和出口创汇额的46.00%。尽管如此,由于当时国内的投资环境并不完善,引进外资产业规模小,技术水平较低。

表2 2002/2010年漕河泾、闵行与虹桥经济技术开发区主要经济指标

开发区	工业总产值 (亿元)	税收收入 (亿元)	实际利用外 资(亿美元)	出口总额 (亿美元)	进口总额 (亿美元)
漕河泾	272.76	12.11	1.8	13.3	9.5
	1 237.36	67.32	1.52	127.33	52.92
闵行	198.29	16.9	0.26	4.04	3.5
	400.99	36.88	0.81	17.02	15.3

虹桥	51.3	2.77	0.71	1.87	1.28
	96.1	9	0.78	0.69	-

注：1. 数据来源于中国开发区统计年鉴（2011）、中国财政经济出版社、上海市地方志办公室网站；2. 虹桥工业总产值为销售收入。

1990年代，原有3个开发区经济持续增长，制度创新成果突出，经历了类型转变，空间结构扩展的多元化发展过程，成为上海社会经济发展和改革开放的重要支撑之一。

漕河泾开发区继续推进外向型、多功能、高科技的开发区发展方向；闵行开发区形成了“地域虽小效益高，项目虽少规模大”的特色，已成为外向型、集约化、跨国公司云集的现代化工业园区；而虹桥开发区成为以外贸中心为特征、以展览展示为龙头、以现代服务业为核心的上海新兴商贸区之一（表2）。其中，漕河泾经济实力最突出。2010年除实际利用外资外，工业总产值、税收、实际利用外资、进出口总额都比闵行与虹桥两个开发区之和多1.5倍、0.5倍、6倍和2倍。此外，3个开发区2010年和1990年相比，主要经济指标都有大幅增长，例如，2010年漕河泾与闵行的工业总产值10年间分别增长约52和36倍，税收收入增长21倍和15倍。虹桥开发区销售收入和税收收入分别增长106倍和89倍。

此外，漕河泾开发区空间发展模式演变具有代表性，经历了3个发展阶段，即1988—1994年制造业与本部园区起步阶段；1995—2003年高新产业与1区2园发展阶段（含松江新桥工业园、上海漕河泾出口加工区）以及2004年至今产业多元化与1区6+2分园转型阶段（市内6分园，江苏浙江2分园）（图1，表3）。

表3 漕河泾开发区用地扩张过程

时间	开发区用地扩张过程
1984	上海漕河泾微电子工业区
1988	漕河泾经济技术开发
1991	国家级高新区
1995	建立“飞地”松江新桥工业园，占地0.112 km ²
2003	上海漕河泾出口加工区（一期0.9 km ² ）
2004	在闵行区浦江镇建设8.3 km ² 的浦江科技园
2005—2009	建立漕河泾开发区外高桥亿威园区、漕河泾新经济园临港产业园、漕河泾科技绿洲、康桥产业园
2010	建立漕河泾盐城分区（10.5 km ² ）、漕河泾海宁分区（15 km ² ）

资料来源：由参考文献^[24]及上海漕河泾开发区经济技术发展有限公司网站整理而来。

1.2 综合型自由经济区为主的发展阶段（1991年至今）

1.2.1 扩大对外开放的国内外背景

由于平息1989年动乱导致美国等西方国家对中国实施所谓“经济制裁”，同时，中国国内对是否继续对外开放出现争论与疑虑。1992年邓小平南巡讲话和同年中共“十四大”会议中提出的“全面建设社会主义市场经济体制”的重大决议消除了国际社会对中国改革开放的疑虑，西方所谓“经济制裁”逐步取消，使许多持观望态度的大企业投资中国。

中国经济特区凭借自身优势，充分利用中央政府所给予的一系列优惠政策，经济高速增长，改革成果显著。1980年，深圳、珠海、汕头、厦门四大经济特区的GDP为41.27亿元，仅占全国的0.91%，而到1990年，五大特区（含海南）的GDP已增加到445.13亿元，占全国的比重提高到2.39%，10年期间提高了近2个百分点。此外，特区在价格政策、工程招标、劳动用工制度、社会保险、证券交易、企业股份制、土地有偿转让等方面的经验也在全国推广。在此背景下，中国自由经济区建设开始进入快速发展时期。除国家级外，还出现了省级和县级开发区，1992年各类型开发区达1874个。此外，除经济特区和经济技术开发区外，出现了综合开发区、高新区、保税区、出口加工区、边境贸易区等新类型^[25]。

1.2.2 一个龙头三个中心的战略目标

自1990年代，中国的改革开放形成由南向北，由东向西，由沿海一纵和沿江“一横”构成的“T”字形空间发展格局，而上海正处于“T”字形战略格局中心，具有带动全国的重要战略地位；同时，原有浦西老城区无论是发展空间和功能都难以满足上海市进一步发展与开发开放的要求；而且，3个国家级开发区均取得了良好的发展成效，这也进一步加强了上海开发浦东地区，扩大建设开发区的信心。由此，推进浦东新区开发开放对巩固1980年代以来改革开放成果，进一步深化对外开放政策，完善社会主义市场经济体制，建设与国际经济接轨的国际大都市与长三角城市群等均具有重要意义。1992年中共十四大报告中明确上海市“一个龙头，三个中心”的发展战略目标。“一个龙头”是指“以上海浦东开发开放为龙头，带动长江三角洲和整个长江流域地区经济发展”，而“三个中心”是指国际经济、金融、贸易中心。

1.2.3 上海浦东新区开发开放

为实现国家赋予上海新的发展目标及满足自身发展需求，1990年4月开发建设了当时中国面积最大的开发区浦东新区（350km²）。作为综合型自由经济区，浦东新区包含经济技术开发区、金融开发区、保税区、高新技术产业园区以及出口加工区等不同类型，使上海进入了自由经济区类型多样，功能与空间结构多元化发展时期。依据各自由经济区建设情况，浦东新区经历了多类型开发区起步阶段（1990—2003年）、保税港区与旅游休闲开发区阶段（2004—2012年）以及自由贸易试验区阶段（2013年至今）。

1990年国务院批准建立了上海陆家嘴金融贸易区（允许外商投资第三产业）、上海外高桥保税区和上海金桥经济技术开发区，并于次年批准建立了张江高科技园区，这4个开发区作为浦东大开发的先导区全面启动。2004—2009年分别建立上海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以及临港产业区。2010与2011年还开发建设了世博区和国际旅游度假区。目前，浦东新区形成4+3功能板块，即“保税区板块”（上海外高桥保税区、上海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4个海关特殊监管区），“陆家嘴金融贸易区板块”、“金桥经济技术开发区板块”（包括金桥经济技术开发区、南汇工业园区、浦东空港工业园区、老港化工工业区），“张江高科技园区板块”（包括张江高科技园区、康桥工业区、上海国际医学园区等）和“临港产业区”、“世博区及国际旅游度假区”。2013与2015年建立与扩建了中国（上海）自由贸易试验区（图2，表4）。

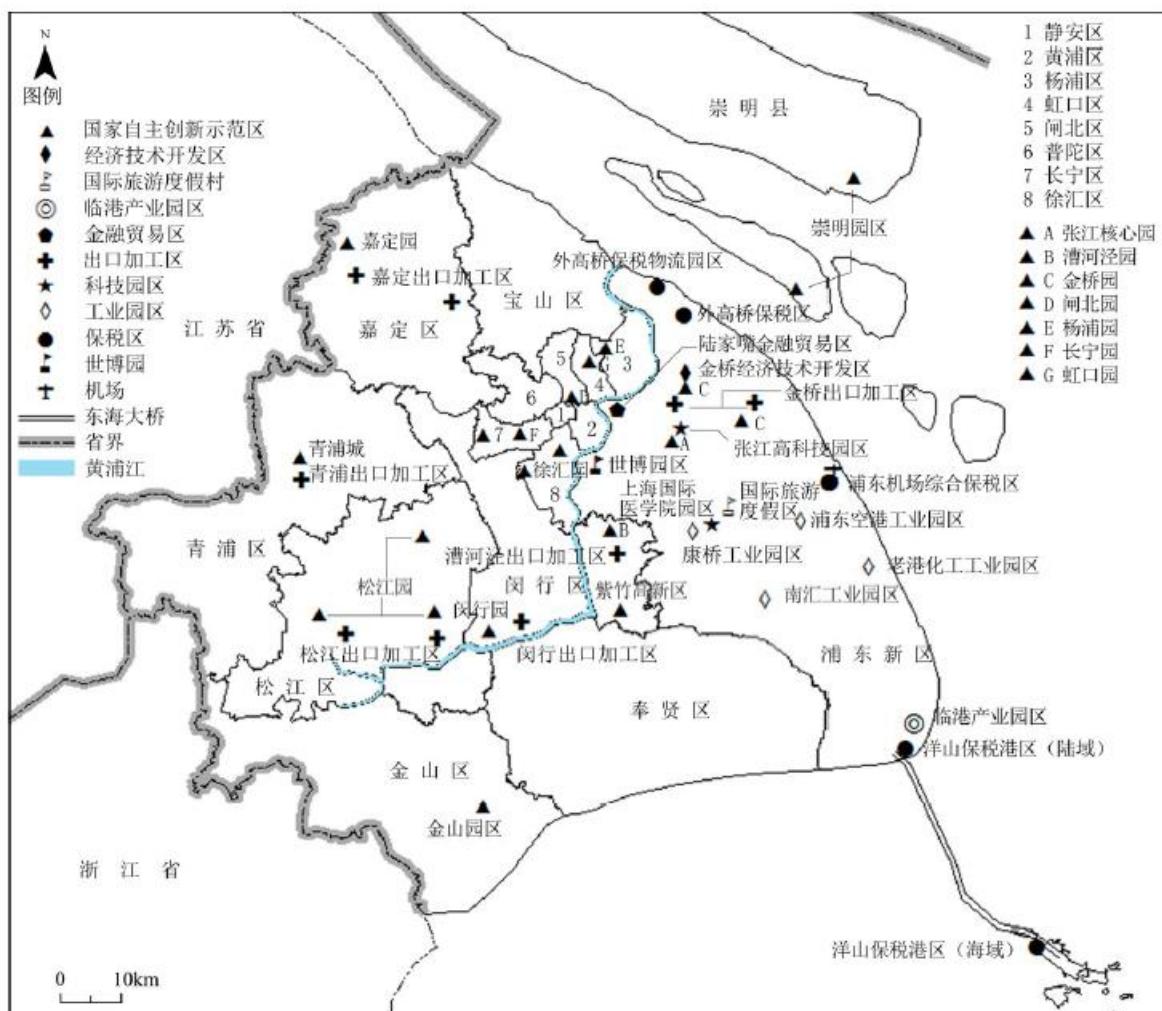


图2 上海市各类型开发区区分布示意图

Fig.2 The distribution of various types of Development Zones in Shanghai

表4 1990年以来浦东新区各类型自由经济区

名称	类型	成立时间	面积 (km ²)
外高桥保税区	国家级保税区	1990年6月	11.03
陆家嘴金融贸易区	国家级金融贸易区	1990年6月	31.78
金桥经济技术开发区 (出口加工区)	国家级经济技术开发区	1990年9月	19.94
上海高新技术产业园区 (含张江高科技园区)	国家级高新技术产业开发区	1991年3月	22.13

上海外高桥保税物流园区	国家级保税物流园区	2004 年 4 月	1. 03
洋山保税港区	国家级保税港区	2005 年 10 月	8. 14
临港产业区	省级开发区	2004 年	241
浦东机场综合保税区	国家级综合保税区	2009 年 7 月	3. 59
世博区	省级开发区	2010 年	5. 28
国际旅游度假区	省级开发区	2011 年	7. 5
小自由贸易试验区	国家级	2013 年 9 月	28. 78
大自由贸易试验区	国家级	2015 年 4 月	120. 72

注：1. 资料来源于上海各开发区官方网站；2. 临港产业区、世博区以及国际旅游度假区不属于国家级开发区，不是本文研究对象。

由于政策优惠、开发有序、产业多元、布局合理以及土地充裕，上海浦东新区成为上海社会经济发展和政策创新的核心区，主要经济指标成倍增长，占上海全市比重波动性增加。自 2000—2014 年，GDP 增长了 6.7 倍，税收增长了 21 倍，进出口额增长 9.5 倍。此外，GNP、税收、进口额与出口额占上海全市比重分别增长了 7.48、15.33、11.07 和 10.07 个百分点（表 5）。

表 5 浦东新区经济指标及占上海全市比重（2000—2014 年）

时间	浦东新区 GDP (亿元)	占上海 GDP 比重 (%)	税收 (亿元)	税收占上海 比重 (%)	进口额 (亿美元)	进口额 所占比重 (%)	出口额 (亿美元)	出口额 所占比重 (%)
2000	923. 51	34. 07	103. 21	8. 68	159. 06	54. 18	95. 8	37. 78
2005	2 108. 79	46. 34	494. 94	14. 05	522. 63	54. 66	372. 12	41. 09
2010	4 707. 52	50. 05	2 046. 17	25. 57	1 126. 83	62. 33	738. 79	40. 87
2011	5 484. 35	49. 77	2 256. 13	23. 51	1 371. 02	65. 35	888. 98	42. 37
2012	5 929. 91	46. 5	2 360. 81	22. 68	1 459. 10	70. 55	939. 83	45. 44
2013	6 448. 48	41. 88	2 762. 84	25. 3	1 537. 83	64. 85	958. 25	46. 92
2014	7 109. 74	41. 55	2 900. 77	24. 01	1 672. 61	65. 25	1 006. 10	47. 85

资料来源：2000—2015 年的《浦东新区统计年鉴》，上海国家税务局网站 (<http://www.tax.sh.gov.cn/pub/>)，2001 年的《上

海经济年鉴》。

2 上海自由贸易试验区建立与发展

浦东新区发展的新阶段是自由贸易试验区的建立。外部环境和上海自身建立 4 个中心的发展目标使上海建立了中国第一个自由贸易试验区。上海自由贸易试验区建立分为两个阶段，每个阶段都在促进经济转型与改革开放领域取得较显著的成果。

2.1 上海自由贸易试验区建立背景

2.1.1 “一带一路”倡议与经济转型发展

国外政治经济的新发展、国家的“再外向型”与“一带一路”倡议以及上海建设国际经济、金融、贸易与航运中心的发展目标需要新的载体与实施工具，建立自由贸易试验区成为应对国际政治经济新挑战，深化改革开放，应对中国经济发展“新常态”，促进上海向世界城市发展的必然选择。

尽管美国主导的跨太平洋伙伴关系协议（TPP）和跨大西洋贸易与投资伙伴协议（TTIP）目前没有成为事实，但当时这两个协议使中国企业在参与国际竞争的过程中面对新挑战。中国需要设立开放度更大的自贸区先行试验国际经贸新规则新标准，积累参与双边、多边、区域合作的经验，为与美国等发达国家开展相关谈判提供经验，从而为中国参与新国际经贸规则的制定提供有力支撑^[26-27]。

自 1978 年改革开放以来，中国经济享受到了改革的制度红利和加入 WTO 获得的全球化红利。然而，由于国内外需求疲弱、劳动力成本升高、部分产业产能过剩、区域经济差异、资源能源紧张以及环境污染等挑战，原有的投资、出口与内需支撑的经济增长模式难以为继，发展模式转型压力剧增，出现了经济增长放缓的“新常态”，因此，继续深化改革、寻找新的制度与全球化红利是未来中国经济可持续发展的关键。中国需要实施“再外向型发展战略”，即由制造业开放向服务业开放转变，由利用廉价劳动力、资源和宽松的环保与劳工政策，结合进口设备技术、半成品及管理经验，生产劳动密集型出口商品，赚取外汇，向进口资源、能源与高科技，输出适用技术、资本、设备、管理经验与标准转变，实现中国经济发展模式的转型升级。由此，中国制订了“走出去”战略，并提出了“一带一路”倡议^[28]。

2.1.2 世界经济、金融、贸易、航运四个中心的战略目标

服务业开放和“一带一路”倡议涉及行政管理体制改革以及投资、贸易便利化和金融自由化，而原有各类型自由经济区主要针对制造业开放实验和相关的对外开放战略，因此，服务业开放和新战略需要新的实验平台与载体。此外，上海市“十二五”规划确定了“4 个中心”发展目标，即到 2020 年建成国际经济、国际金融、国际贸易和国际航运中心。这四个中心的实现需要新的平台与载体进行制度与管理创新，增强在投资与贸易、金融、航运与物流领域的实力和枢纽功能，参与全球竞争。由此，在条件较为成熟的地区建立自由贸易试验区，先行试点，探索经验，深化改革，不仅能够推动政府转变职能，释放改革红利，同时也对推动“一带一路”倡议实施，促进中国经济发展转型具有重大意义^[29]。

2.2 中国（上海）自由贸易试验区 1.0 版和 2.0 版

2013 年国务院批准《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》。该方案赋予试验区加快政府职能转变、探索管理模式创新、促进贸易和投资便利化，为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验的重要使命。总目标是经过两至三年改革试验，加快转变政府职能，积极推进服务业扩大开放和外商投资管理体制改革，大力发展总部经济和新型贸易业态，加快探索资本项目可兑换和金融服务业全面开放，探索建立货物状态分类监管模式，努力形成促进投资和创新的政策支持体系，着力培育国际

化和法治化营商环境，力争建设成为具有国际水准的投资贸易便利、货币兑换自由、监管高效便捷、法制环境规范的自由贸易试验区，为中国扩大开放和深化改革探索新思路和新途径，更好地为全国服务。

2013年9月29日中国（上海）自由贸易试验区在正式挂牌运营。试验区包括外高桥保税区、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4个海关特殊监管区，共计 28.78km^2 ，形成“四区三港”的自由贸易区模式（表6）。

表6 中国（上海）自由贸易试验区范围（1.0 和 2.0 版）

园区	面积/ km^2	功能定位与产业	主要目标	管理模式
外高桥保税区	10	国际贸易城	1) 加快政府职能转变注重事中和事后理	
外高桥保税物流园区	1.03	航运物流中心	2) 扩大开放服务业和金融业	
洋山保税港区	14.16	国际航运功能服务区	3) 探索建立负面清单管理模式	
浦东机场综合保税区	3.59	国际航空服务和现代商贸功能区 功能：金融贸易区 产业：以中外银行、保险 公司、信托投 资公司、证券公司、基金 公司为主的 金融机构体系 功能：海关特殊监管加工 制造业基地	4) 构筑对外投资服务法制化环境	两级管理结构： 1. 上海自贸区领导 小组 2. 上海自贸区管委 会，下设陆家嘴、世 博、金桥、张江和保 税区则分别设立管 理局：即“管委会+ 开发公司”、“功能 区+管委会+开发公 司”管理体制和企业 主导型管理体制
陆家嘴金融贸易区	34.26	产业：以电子信息、汽车 及零部件、家电、生物医 药为主导	1) 以负面清单管理模式为核心的投 资管理制度 2) 以贸易便利化为重点的贸易管理 制度 3) 以资本项目可兑换和金融服务业开 放为目标的金融创新制度 4) 以政府职能转变为事中事后 监管制度； 5) 法制和政策保障等	
金桥出口加工区	20.48	功能：高新技术产品加工 制造与研发 相结合的产业格局		
张江高科技园区	37.2	产业：生物医药、电子信息		

注：1. 资料来源于中国（上海）自由贸易试验区网站（<http://www.china-shftz.gov.cn/Homepage.aspx>）；2. 本表把上海自由
贸易实验区1.0和2.0版范围合并在一起。

上海自贸区1.0版取得了积极的效果，形成了一些可复制到全国的经验，但毕竟面积只有 28.78km^2 ，难以满足国家进一步深化与扩大改革开放，实现上海四个中心发展目标的要求，因此，2015年中国决定扩大上海自由贸易试验区。此后，国家还建立天津、广东和福建3个自由贸易实验区，2017年又增加7个自由贸易试验区。

国务院批准《进一步深化中国（上海）自由贸易试验区改革方案》的总体发展目标为深化完善以负面清单管理为核心的投

资管理制度、以贸易便利化为重点的贸易监管制度、以资本项目可兑换和金融服务业开放为目标的金融创新制度、以政府职能转变为核心的事中事后监管制度，形成与国际投资贸易通行规则相衔接的制度创新体系，充分发挥金融贸易、先进制造、科技创新等重点功能承载区的辐射带动作用，力争建设成为开放度最高的投资贸易便利、货币兑换自由、监管高效便捷、法制环境规范的自由贸易园区。

截至 2018 年，自贸试验区 120.72km^2 （表 6），除原有 4 个共 28.78km^2 外，新增陆家嘴金融片区（ 34.26km^2 ）、金桥开发片区（ 20.48km^2 ）以及张江高科技片区（ 37.2km^2 ）（表 6）。由于面积增加近 5 倍，自贸区投资与贸易自由政策不仅能够惠及服务业，也能够惠及高科技产业，因此，上海自贸区 2.0 版已成为激发上海原有自由经济区的活力和创新力，应对经济发展放缓的新常态，实现 5 个中心发展目标的重要措施与工具。

表 7 中国（上海）自由贸易试验区主要经济指标（2012—2017 年）

指标	2013	2014	2015	2016	2017
工业总产值 (亿元)	646.16	572.7	3 901.03	4 312.84	4 924.95
经营总收入 (亿元)	14 424.44	16 094.55	3 599.06	4 167.59	5 157.74
固定资产投资额 (亿元)	51.03	30.42	—	607.93	680.31
进出口总额 (亿美元)	1 134.33	1 241.00	—	7 836.80	13 500.00
出口额 (亿美元)	295.03	331.46	—	2 315.85	4 053.10
税务部门税收 (亿元)	508.27	576.39	1 022.20	—	—
新设企业 (家)	4 416	11440	—	—	50 000
外商实际直接投资(亿 美元)	6.95	6.21	—	61.79	70.15

资料来源：上海统计年鉴（2015）、上海市国民经济和社会发展统计公报（2015—2017）。

2.3 中国（上海）自由贸易试验区发展成果

经过 5 年的运行，上海自由贸易试验区在经济发展和制度创新方面取得积极成果。

经济实现增长。与 2013 年相比，2017 年主要经济指标如工业总产值、经营总收入、进出口总额、出口额、税收、固定资产投资、外商直接投资等都取得了较大的增长。与此同时，试验区企业的对外投资明显增长。2017 年自贸区企业境外直接投资中方协议投资额累计达到 694.00 亿美元，跨境双向人民币资金池累计 769 家，收支总额 9761.50 亿元。自贸区内共有 95 家企业

开展跨国公司外汇资金集中运营管理业务。

推进负面清单改革。在投资领域，对外商实行国民待遇加负面清单管理制度。2014年，试验区新增外商企业90%以上是以备案注册形式成立的。2013版负面清单有190项，2014版减少了26.8%，缩减为139项。2017版与2016版负面清单相比，减少了10个条目、27项措施。外商投资负面清单减少的条目包括轨道交通设备制造、医药制造、道路运输、保险业务、会计审计、其他商务服务等6条，同时整合减少了4条；划分为15个门类、40个条目、95项特别管理措施。市场准入负面清单制度试点工作方案及市场准入负面清单涉及的区级行政审批事项目录发布试行；率先实施企业名称登记改革，推出企业名称网上自主申报等6项创新举措。

促进贸易便利化。以贸易便利化为改革目标，试验区内贸易监管制度平稳运行。改革重点是围绕“一线放开、二线安全、高效管住、区内自由”等方面，在借鉴国际经验基础上，出台了海事、海关检验检疫等多项创新举措，提供更高效的通关服务。贸易便利化新探索一是针对在试验区里的保税货物、离岸货物和非保税货物开展分类监管试点；二是把一些国际贸易企业的试点经验形成标准化、规范化流程，覆盖试验区所有企业；三是把目前国际贸易监管涉及商务、外汇、税收、海航、港航、金融等部门，建立单一窗口制度，为企业提供便捷服务。2017年国际贸易“单一窗口”3.0版上线运行，货物状态分类监管试点企业扩大至39家。此外，在“证照分离”改革试点，事中事后监管体系建设以及政府政务信息“全域共享”取得新进展。

资本项目可兑换和金融服务业开放。自贸区加大金融创新力度，建立了自由贸易账户体系及大宗商品交易中心。2017年已有10多家银行开始办理自由贸易账户，共开立账户7.02万个。很多企业利用自由贸易账户开展贸易融资、跨境并购、人民币跨境贸易结算等活动。这些举措为区内企业走向国际市场和人民币国际化创造了一个重要通道和平台。试验区集聚了110家具有金融牌照的机构和金融服务企业入驻，除银行外，还包括上海黄金交易所、上海国际能源交易中心、上海国际金融资产交易中心、大宗商品现货交易市场等。此外，探索形成金融领域的负面清单管理方式，加强事中、事后监管，探索对外投资、离岸业务等税制的创新试点^[30]。2017年，发布全国首张自贸试验区金融服务业对外开放负面清单指引，并设立“一带一路”技术贸易措施企业服务中心。

3 上海自由经济区成功经验与启示

上海自由经济区的建立为中国与上海的改革开放与经济发展发挥了主导作用，而其自身的成功发展也受发展目标、区位选择模式、产业与空间结构、管理与开发模式、投资与税收优惠政策多种因素影响，并面临国际贸易新格局、中国金融等服务业开放风险管控等新挑战^[31]。

3.1 国家与地方发展战略目标相结合

自由经济区的核心功能与作用是国家与地方发展战略与政策的实施工具，是中国推进全球化、改革开放的试验区、经济发展增长极与城市化驱动力，因此，其建立与发展受国内外政治经济环境以及地方自身经济发展需求的影响。

上海自由经济区发展的三个不同阶段实际上和中国与上海改革开放战略目标及其转变相适应，因为只有成为实现国家与地方发展战略目标的实施工具，自由经济区才能够被赋予改革开放试验田和经济发展增长极的功能与使命，才能够得到国家与地方政治与经济政策的支持，才能够获得成功发展的政治与经济保证。例如，上海经济技术开发区阶段是为了实现国家沿海工业城市复兴与开放的战略目标而建立，浦东新区开发开放是为了实现国家完善社会主义市场经济，实现上海建立世界经济、金融与贸易中心，从而带动长江三角洲及全流域发展的目标，而上海自由贸易试验区则是为了实现中国服务业开放实验，实现经济增长方式转型，把上海建设成为世界经济、金融、贸易与航运以及自主创新中心的战略目标而建立。

3.2 老城新城与港口依托的区位模式

合理的区位选择也是上海市各类型自由经济区的发展成功因素。根据国家与上海的发展目标以及自由经济区布局要求，上海自由经济区选择了老城区、新城区和港口依托型三种模式。该区位模式的选择和国家与上海的改革开放、产业布局以及城市化发展方向相一致，也和自由经济区的布局指向相吻合，因此，保证了自由经济区的成功与发展。

老城区依托型主要指改革开放初期的经济技术开发区。随着上海市社会经济发展，需要空间拓展，2000年实施浦东新区开发开放战略，自由经济区的建立重点向浦东新区转移。浦东新区海岸线占上海大陆岸线的大部分区域，尤其是和浙江省合作开发的洋山港具有良好的港口航道条件、港口集疏运体系和港口吞吐能力；同时，浦东新区以经济发达的长三角地区及长江流域为经济腹地，面对经济发达的亚太国家和地区，使它可以充分利用国际国内两种资源、两个市场的优越的地理优势和经济优势。上述有利的区位条件使其成为上海各类型自由经济区的理想区位选择。随着由制造业向服务业开放，需要建立开放程度更大的自由贸易试验区。浦东新区原有的保税区为主，包括出口加工区、金融贸易区和高新技术产业园区转型成为自由贸易试验区，而这些类型自由经济区主要依托海港、空港和黄浦江航道，具有港口依托型的区位特征。

3.3 国际标准基础设施和优惠政策

上海自由经济区发展的驱动力主要是通过提供国际标准的基础设施和税收减免优惠政策来吸引外商直接投资，引进技术、管理经验和国际贸易渠道，生产有竞争力的劳动密集型出口产品。转型国家大多整体上不具备国际标准的基础设施与公共服务条件，因此，只能选择区位条件有利的地点建立自由经济区，集中开发建设基础设施，提供交通与通讯便利以及能源与配套设施，以提高生产效率，满足国内外投资者国际化的生产需求。

此外，在一定时段内制定经济刺激政策会减低前期投资风险，吸引外资。这一政策一般从税收减免开始，逐步演化至国民待遇加负面清单的贸易与投资政策。在经济技术开发区阶段，上海自由经济区优惠政策主要表现为制造业对外资开放，并对外商进口设备和半成品关税减免，所得税、营业税和增值税实施免二减三或免三减五的优惠政策。随着保税区的建设，特别是自由贸易试验区的建立，首先转口和国际贸易商品实施保税免税，而所得税、营业税以及增值税优惠减少，但服务业对外投资逐步开放，对外商实行国民待遇加负面清单投资管理政策，使上海自由经济区对外商保持持续的吸引力。

3.4 加工制造、服务业型产业与主一副区型空间结构

上海自由经济区产业与空间结构模式的演变既满足了国家与地方改革开放与经济发展的需要，也充分发挥了各自由经济区积累的品牌价值，促进了自由经济区本身的发展与转型。

上海各类型自由经济区的核心因素是其主导产业类型，据此，上海自由经济区可以划分为加工制造型、科技型、贸易型、服务型和综合型。国家不断扩大的改革开放政策以及地方经济发展方式的转型都需要不同类型的自由经济区，因此，上海也相应地建立了多种类型自由经济区，几乎包括中国所有类型自由经济区，其中，浦东新区与自由贸易试验区规模与承载的改革开放实验功能最突出。

随着国家与上海市改革开放深化与经济发展转型，各自由经济区不仅类型转化，如由经济技术开发区转变成高新技术产业园区，而且，空间规模扩展，空间结构也由单园区向主一副园区模式，即一区多园空间模式转变。例如，前者如金山由出口加工区转变成经济技术开发区，由漕河泾经济技术开发区向高新技术产业园区转变，以及由外高桥保税区向自由贸易试验区转变等，后者如漕河泾的1区8园，张江自主创新示范区的1区12园以及上海自由贸易试验区的1区6园空间模式。

3.5 混合型管理与多元开发模式

上海各自由经济区的管理以及开发模式保证了自由经济区资金与土地高效运转与盈利。上海最早的开发区采取企业主导型

管理模式，保证了初期的商业灵活性。这种模式在小规模开发区运转经营中较适宜，但不适应后期大规模开发区的运作与经营。后期各类型自由经济区都采取了政府与企业混合管理模式，即各自由经济区成立管委会作为政府派出机构负责招商引资与行政管理，而成立开发公司负责自由经济区的开发与商业运营。这样一方面能够发挥政府在资源配置方面的权威与高效，另一方面也保证了企业开发模式的商业灵活性。

上海自由经济区初期采取单一的“滚动开发模式”，即开发一片，出租转让一片，把出租转让所得再用来开发新的一片，直到园区土地开发完毕。后期随着自由经济区类型增多，规模扩大，开发模式也呈多样化，出现了“园中园开发模式”、“飞地开发模式”等，即为了加快开发进度和招商引资，把园区的一部分土地交给一个商业开发公司，建立“园中园”，由这个开发公司负责基础设施建设和招商引资。同时，一些土地开发完毕或者缺少特殊用地的自由经济区选择在上海市，或者其它省份合作建立分区，即飞地开发区，如上海漕河泾开发区和江苏合作开发的盐山园区，和浙江省合作开发的海宁园区，以及上海保税区和浙江省合作开发建设的大小洋山保税港区。

参考文献：

- [1] Meng Guangwen. Evolutionary Model of Free Economic Zones—Different Generations and Structural Features [J]. Chinese Geographical Science, 2005(2): 103–112.
- [2] 孟广文, 刘铭. 天津滨海新区自由贸易区建立与评价 [J]. 地理学报, 2011(2): 223–234
- [3] 韩乾. 浦东新区城市空间结构研究 [D]. 上海: 华东师范大学, 2004.
- [4] 樊鸿伟. 浦东新区金融产业集群研究 [D]. 上海: 华东师范大学, 2007.
- [5] 周桂荣, 叶新丽. 天津滨海新区与上海浦东新区、深圳特区的产业促进比较研究 [J]. 经济界, 2009(1): 65–72.
- [6] 郭毅. 机场综合保税区管理模式研究——以上海浦东机场保税区为例 [D]. 上海: 复旦大学, 2010.
- [7] 高翔. 我国开发区管理体制的发展沿革和创新路径——以上海市开发区为例 [D]. 上海: 华东政法大学, 2010.
- [8] 薛芬. 两江新区与浦东新区、滨海新区的产业比 [D]. 成都: 西南财经大学, 2012.
- [9] 李春来. 自贸区相关税收优惠政策借鉴研究 [D]. 成都: 西南财经大学, 2012.
- [10] 刘影. 上海张江高新技术产业集聚的问题研究 [D]. 上海: 上海科学研究院, 2013.
- [11] 张新明. 国家级高新技术产业开发区发展要素分析及上海张江高新区实证研究 [D]. 上海: 华东师范大学, 2013.
- [12] 赵波. 自贸区产业外溢背景下的上海浦东新区空间对接研究 [J]. 上海城市规划, 2014(4): 56–60.
- [13] 陈晖. 从中国(上海)自由贸易试验区看我国综合保税区的建立与发展 [J]. 海关法评论, 2014(4): 3–27.
- [14] 石崧, 王周杨, 石婷婷. 中国(上海)自由贸易试验区产业体系探索与空间布局研究 [J]. 上海城市规划, 2014(4): 23–27.

-
- [15] 荆林波, 袁平红. 中国(上海)自由贸易试验区发展评价 [J]. 国际经济评论, 2015(5): 78-99.
- [16] 孙敏. 中国保税区的功能转型与发展的思考——基于上海外高桥保税区的案例分析 [D]. 上海: 上海外国语大学, 2007.
- [17] 魏忠. 上海外高桥保税区向自由贸易区转型研究 [D]. 上海: 上海海事大学, 2007.
- [9] 李春来. 自贸区相关税收优惠政策借鉴研究 [D]. 成都: 西南财经大学, 2012.
- [10] 刘影. 上海张江高新技术产业集聚的问题研究 [D]. 上海: 上海科学研究院, 2013.
- [11] 张新明. 国家级高新技术产业开发区发展要素分析及上海张江高新区实证研究 [D]. 上海: 华东师范大学, 2013.
- [12] 赵波. 自贸区产业外溢背景下的上海浦东新区空间对接研究 [J]. 上海城市规划, 2014(4): 56-60.
- [13] 陈晖. 从中国(上海)自由贸易试验区看我国综合保税区的建立与发展 [J]. 海关法评论, 2014(4): 3-27.
- [14] 石崧, 王周杨, 石婷婷. 中国(上海)自由贸易试验区产业体系探索与空间布局研究 [J]. 上海城市规划, 2014(4): 23-27.
- [15] 荆林波, 袁平红. 中国(上海)自由贸易试验区发展评价 [J]. 国际经济评论, 2015(5): 78-99.
- [16] 孙敏. 中国保税区的功能转型与发展的思考——基于上海外高桥保税区的案例分析 [D]. 上海: 上海外国语大学, 2007.
- [17] 魏忠. 上海外高桥保税区向自由贸易区转型研究 [D]. 上海: 上海海事大学, 2007.