Feb. 8
2022

全球治理学科动态
2022年第1期（总第19期）

全球治理中的经贸合作区

中国社会科学院（CASS）
世界经济与政治研究所（IWEP）

本期执笔

苏山岳　闵世欣　孙振民
张尊月　孟思宇　杨嘉豪

中国社会科学院世界经济与政治研究所
全球治理研究团队成果发布
Global Governance Perspectives

专题序言

中国各类开发区在改革开放、吸引外资、发展产业方面起着重要作用，积累了诸多宝贵经验。截至 2021 年末，中国纳入商务部统计的境外经贸合作区分布在 46 个国家，有力促进了互利共赢、共同发展。本期学科动态以全球治理中的经贸合作区为主题，探讨了经贸合作区的历史演进、运营模式、发展绩效及复制经验等议题，并纳入对利用区域贸易协定规制经贸合作区的思考。

本期目录

1. Douglas Z. Zeng, “The Past, Present, and Future of Special Economic Zones and Their Impact,” *Journal of International Economic Law*, Vol. 24, No. 2, 2021.
2. Manjiao Chi, “Regulation of Special Economic Zones Through Regional Trade Agreements: Confronting the Synergy Issue,” *Journal of International Economic Law*, Vol. 24, No. 2, 2021.
3. Tom Goodfellow and Zhengli Huang, “Manufacturing Urbanism: Improvising the Urban–Industrial Nexus Through Chinese Economic Zones in Africa,” *Urban Studies*, forthcoming.
4. Jan Knoerich, Liliane Chantal Mouan, and Charlotte Goodburn, “Is China’s Model of SEZ-Led Development Viable? A Call for Smart Replication,” *Journal of Current Chinese Affairs*, Vol. 50, No. 2, 2021.
5. Zhi Zheng, Weidong Liu, and Tao Song, “Strategic Coupling in Global Production Networks Through International Cooperation Zones: The Thai–Chinese Rayong Industrial Zone,” *Regional Studies*, forthcoming.
6. 梁育填 等：《中国境外经贸合作区的“园中园”发展模式与案例研究》，《地理科学》，2021 年第 6 期。

本期审校

陈兆源、孙振民

No. 1

Journal of International Economic Law
OXFORD UNIVERSITY PRESS

Douglas Z. Zeng

Journal of International Economic Law

Vol. 24, No. 2, 2021

"The Past, Present, and Future of Special Economic Zones and Their Impact"

《经济特区的过去、现在和未来及其影响》

经济特区（SEZ）已被许多发展中国家用作促进工业化和经济转型的政策工具。本文讨论了经济特区这一模式自诞生以来的历史演变过程，试图从经济和社会角度探寻经济特区对一国经济发展和结构转型的影响，并对全球经济特区的政策教训进行总结。

作者首先对经济特区的基本原理进行简要介绍，总结经济特区吸引外国投资的几点因素：对投资者友好的法律、宏观经济和政治稳定、监管风险低，以及整体有利的营商环境。在梳理五代经济特区的演变历史后，作者指出，经济特区如今建立在新兴数字技术的基础上，并与城市发展很好地结合在一起。

区域类型	代数	主要特征
出口加工区	1.0	专注于外国直接投资和出口，与当地经济几乎没有联系
多功能经济特区	2.0	规模更广、多部门、多功能，与地方经济联动性更好
生态工业园	3.0	强调经济竞争力和环境可持续性，采用更综合的方法
现代自由贸易区	4.0	聚焦高附加值的现代服务业和更加有利于营商的改革
智慧城市	5.0	也称为"数字区"或"智慧城市"，数字技术嵌入生产和服务，工业和商业活动与城市和生态发展理念充分融合

接着，作者运用分类研究的方法，从以下三方面衡量了经济特区在不同区域产生的影响：出口影响和多样化、产业升级和技术转让、劳动力市场成果。结果表明，经济特区在推动经济和私营部门发展方面的影响似乎在不同国家和地区之间参差不齐。作者还根据规划、开发和运营经济特区的全球经验，讨论了经济特区的主要政策教训。总结起来有以下几点：

1）经济特区应当成为长期发展战略的一个组成部分；

2）需要有健全的法律和制度框架；

3）创造一个有吸引力的商业环境对经济特区十分重要；

4）物理和非物理的基础设施建设对园区的发展具有显著作用；

5）需要进行仔细的规划、设计和管理；

6）需要在产业发展和社会与城市发展之间取得良好的平衡。

最后，本文得出以下结论：经济特区是“高风险、高回报”的项目，随着全球产业和市场格局以及技术的变化而历经不同的发展阶段。作为国际经济法之外、与全球市场相结合的补充途径，经济特区代表了国家与市场之间一种新的妥协。各地经济特区的表现及对经济结构转型的影响参差不齐。经济特区的成功经验中，最重要的是确保经济特区具有特殊的营商环境，特别是健全的法律和监管框架，以及对各种外部冲击（如新冠肺炎疫情）的承受能力。尽管上述经验教训为经济特区的设计、开发和运营提供了一些广泛指导，但经济特区的运营方式仍然十分复杂，并不存在“普世”的“灵丹妙药”。任何经验教训都需要适应当地情况才能发挥作用，因此在任何情况下都需要采取谨慎的做法。

编译：苏山岳（中国社会科学院大学）

No. 2

Journal of International Economic Law
OXFORD UNIVERSITY PRESS

Manjiao Chi

Journal of International Economic Law

Vol. 24, No. 2, 2021

"Regulation of Special Economic Zones Through Regional Trade Agreements: Confronting the Synergy Issue"

《通过区域贸易协定监管经济特区：应对协同问题》

近年来各种类型的经济特区和区域贸易协定数量激增，它们产生的协同作用更是不可忽视。"协同作用（synergy）"指经济特区和区域贸易协定在地理和主题方面的部分重叠。然而，现有的区域贸易协定中与经济特区相关的条款不足以解决协同问题。因此，作者认为各国应以协调方式对待经济特区和区域贸易协定的规则制定，并考虑在经济特 区监管中采用区域或多边的方法。

作者认为，经济特区的设立隐含地反映了经济治理的单边主义，可能会产生不当的经济影响，从而影响区域和多边经济治理。在国际层面，经济特区监管缺乏专门的法律框架，不能充分解决监管问题。国内法和国际法存在明显的差距，使国家在制定经济特区政策和法律时拥有广泛的自由裁量权，扩大了经济单边主义在多边层面产生的不良影响。

关于如何预防和减轻负面协同作用，作者首先指出，负面协同作用的产生原因是不同治理方法之间的潜在冲突。各国在设计和实施规则时不能协调国内和国际两个层面，从而导致规则之间出现不一致。作者为此将解决措施分为三种类型：

1）避免经济特区与自由贸易协定不一致的规定。如在涉及绩效要求、最惠国待遇或国民待遇等规定时，将与经济特区相关的保留措施纳入区域贸易协定；

2）制定规定规范贸易三角关系。企业和商品有可能同时享受经济特区和区域贸易协定的好处。这种“双赢”不一定违反协定，但可能扭曲竞争条件，造成负面影响。限制性较小的有条件出口禁令是解决措施之一。关税措施也可用于处理贸易三角问题；

3）出台规定打击基于经济特区的非法贸易。如要求成员国加强对基于经济特区的货物的海关控制，并加强经济特区的执法。

作者为创造积极的经济特区-区域贸易协定协同作用提出了三点建议：

1）完善规定保留政策灵活性。保留政策灵活性的条款有利于发挥经济特区的潜力，并满足其特定的发展需求。尽管此类条款本身并不促进经济特区监管，但它们可用于在必要时采取措施处理协同问题；

2）完善规定加强监管合作。经济特区监管合作的规定可以是一般性的，也可以是特定的。它们服务于诸如协调经济特区相关法规、采取集体行动、解决区域贸易协定成员国特别关切等目标；

3）完善规定促进经济特区善治。区域贸易协定中主要存在两种经济特区治理条款。第一种涉及经济特区监测，第二种是“不降低标准”或“非减损”条款。后者在一般贸易和投资协议中越来越受欢迎，但它们此前很少用于经济特区监管。

第五部分强调了经济特区和区域贸易协定的新变化，并批判性地分析了区域贸易协定中现有的经济特区相关条款在解决新的经济特区-区域贸易协定协同作用方面的不足。作者概括了现有区域贸易协定中经济特区相关条款的四点特征：

1）这些规定的重点很窄，仅限于货物贸易；

2）这些规定大多采取边境措施的形式，在处理协同作用时采取被动的方式；

3）许多规定是非强制执行的；

4）这些规定主要是让协定成员国采取单边措施解决协同问题。

作者随后介绍了先进经济特区和深度区域贸易协定，将其出现的原因概括为经济特区和区域贸易协定在横向和纵向上的变化。最后，作者提出新协同作用的挑战和多边方法的必要性。从政策角度看，各国应考虑在内部协调和考虑建立跨部门的信息共享或协商机制。从法律角度看，各国应重新设计区域贸易协定中与经济特区相关的规定，使其适应扩大监管领域的需要。

作者认为，经济特区与区域贸易协定的协同作用已成为国际社会面临的挑战。多方面因素造成了这种情况，如缺乏专门的国际经济特区监管法律框架等。为应对全球治理中的新挑战，各国还应尝试在经济特区监管中采用区域或多边方法。一个专门的经济特区监管多边机构可能是解决问题的理想场所。本文对区域贸易协定与经济特区的关系以及其协同作用探讨深入，为参与区域贸易协定的国家提出了有利于扩大积极协同作用的建议，具有时效性和针对性。

编译：闵世欣（澳门大学社会科学学院）

No. 3

Tom Goodfellow and Zhengli Huang

Urban Studies

forthcoming

"Manufacturing Urbanism: Improvising the Urban-Industrial Nexus Through Chinese Economic Zones in Africa"

《"摸石过河"造城市：中国在非经济园区对当地"城工联结"的即兴式推进》

所谓"城工联结"就是工业化（工厂、工业园的发展）与城市化（城市架构、城市基础设施的发展）之间的联系，主要表现为工业区域的发展促进周边地区的城市化。不过，有关工业化与城市化之间联系的知识是建立在发达国家经验基础上的，其能否应用于尚在经历工业化与城市化的发展中国家是存疑的。本文作者分析中国在埃塞俄比亚和乌干达的经济园区如何影响当地的"城工联结"，认为前者是后者得以推进的关键场所。研究发现，在经济园区推进"城工联结"的主要动力并非来自政府和国企，而是来自民企的逢山开路、遇水架桥。中国民企、非洲国家政府以及当地其他行为主体试探着积跬步汇小流地谈判协商，即兴式地弥合工业发展与城市规划之间的差距、逐渐塑造城市成型。不过，这种方式难以应对更大规模情况下城市化与工业化的治理需求。

本文从"政策流动（policy mobilities）"视角出发，通过研究中国民企在埃塞俄比亚和乌干达开办的工业园来检验中国的工业化与城市化政策（经验）如何在非传播、转化、落地与转变。作者开展超过 80 份半结构访谈，辅以对部分企业的小规模问卷调查，对政府和国际机构关键文件的分析，以及对两国工业园的调

研。分析沿着三个主题展开，以探明中国在非经济园区对当地“城工联结”所发挥的作用：

1）比较中国自身依托经济园区推进城市发展的经验和非洲的相关情况；

2）比较埃塞和乌干达各自的背景和经验；

3）比较中国民间在非工业园投资和非洲当地政府工业园项目。

分析发现，中国的工业化和城市化之间联结更紧密，这既因为中国地方政府在城市发展和园区建设上拥有较大自主空间，也因为中国的用地规划和城市规划的权威集中于政府。但非洲国家往往不具备这两项治理特征，比如，不论是埃国政府还是乌国政府都缺乏协调连贯地推进工业化和城市化的规划。与此同时，在非投资工业园的中国民企（主要市场主体）往往缺少参与中国国内经济园区建设的经历（至少在埃乌两国均是如此）。这两方面事实共同导致中国在非经济园区的“城工联结”难以习得来自中国官方的政策经验。不过也正因如此，中国民企同非洲当地一起探索了一条同样极具中国特色的道路——摸着石头过河。在这个过程中，工业园投资者或经理人广泛游说各级政府以影响政策法规，或与后者反复协调以推动城市发展规划整合。

本文揭示的现象具有学术和实践的双重价值：一方面，补充政策流动研究。本文不仅关注政策的跨国流动，还将视线拓展到官方政策圈外，揭示出民间实践可以发挥政策过滤器的作用；另一方面，批驳所谓“新殖民主义”。本文发现，中国民间在非投资的经济园区不受官方指导，无关国有资本的战略布局，且在发展过程中同国家项目存在竞争。

编译：孙振民（中国社会科学院大学）

No. 4

Journal of Current Chinese Affairs
GIGA

Jan Knoerich, Liliane C. Mouan, and Charlotte Goodburn

Journal of Current Chinese Affairs

Vol. 50, No. 2, 2021

"Is China's Model of SEZ-Led Development Viable? A Call for Smart Replication"

《中国的经济特区主导的发展模式可行吗？呼吁进行智能复制》

被中国经济特区的发展成就所吸引，诸多发展中国家想要复制这种模式，以试点工业化和促进经济发展。但中国的经验是否适用于其他国家？哪些情况已经发生了变化？复制中国经济特区经验时又需要注意什么？

本文关注到了中国经济特区在海外被大量复制这一现象，结合文献分析法与案例分析法进行研究，试图回答上述问题。作者从作为范本的中国经济特区、经济特区的利与弊以及中国直接参与经济特区这三个角度选取相关文献，并以印度和埃塞俄比亚的经济特区为具体案例对观点加以佐证。

作者认为，对中国的经济特区模式需要进行"智能"复制。

首先，虽然当前部分发展中国家同建立经济特区时的中国那样拥有大量廉价劳动力，并积极寻求融入全球价值链，但中国经济特区繁荣时期所处的国内外环境与现今发展中国家想要实现工业化所面临的环境不同，当时独特的经济、政治和社会环境等条件今时今日已无法重现。

其次，经济特区这种模式本身利弊共存，整体效果难以简单评估。中国的经济特区经验同样提供了喜忧参半的例子。一方面，经济特区能够推动产业结构转

型升级，实现包容性增长和经济发展，促进技术转让、人力资本升级和工人收入水平提高。但另一方面，经济特区也可能加剧地区间发展差距，引发劳资纠纷，以及造成税收滥用和腐败问题。

再次，对中国直接参与到海外经济特区的文献分析发现，中国的投资、经验等刺激了亚洲和非洲国家的制造业发展、就业和收入增长，但案例研究表明，中国直接参与海外经济特区的过程中也可能带来助长发展中国家债务和劳资纠纷等影响。

最后，成功复制中国模式比简单地遵循中国过去采取的类似方法要复杂的多。因此，想要复制中国经济特区的国家需要审慎考虑时间、文化、制度等差异，考虑中国取得成功的原因以及遇到问题的原因，有意识地管理中国的参与，并对复制中国模式的有效性进行评估，最大限度地发挥中国投资和直接参与经济特区的积极影响。

本文从多角度探究了复制中国经济特区模式的可能影响，填补了海外复制中国经济特区模式的过程及结果的研究空白。接下来，对于在海外参与建设、运营和管理经济特区的中国企业及政府部门，尤其是对于想要复制中国经济特区模式的国家来说，更重要的是研究确定实现智能复制的理想运作方式。

编译：张尊月（上海前滩新兴产业研究院）

No. 5

Zhi Zheng, Weidong Liu, and Tao Song

Regional Studies

Forthcoming

"Strategic Coupling in Global Production Networks Through International Cooperation Zones: The Thai–Chinese Rayong Industrial Zone"

《以国际合作区推动全球生产网络中的战略耦合：泰-中罗勇工业区》

随着区域经济受全球经济影响越来越大，研究区域发展的学者们从早期分析区域内生资产转向分析经济全球化与区域变化之间的复杂关系。"战略耦合"研究长期关注如何将当地企业连接进入全球生产网络，能为研究区域与全球经济体系之间的联系提供创新框架。

本文研究国际合作区对于促进全球生产网络中战略耦合的作用，研究重点是耦合过程中核心行为体的相互作用如何影响战略耦合结果。本文采用行为体中心方法开展研究，侧重于国际合作区涉及的多个行为体，将国际合作区视为行为体互动的平台，并对泰国和中国公司 2006 年在泰国罗勇府联合建立的罗勇工业区进行案例分析。泰-中罗勇工业区（TCRIZ）呈现出以国际合作区为中介促进区域经济和全球生产网络之间联系的"区域中介耦合"。这种借助区域中介的耦合对于竞争动力较弱的地区同全球市场相连接尤为重要。

作者首先回顾了有关战略耦合的文献，并就国际合作区对于地区经济与全球生产网络之间战略耦合所发挥的作用建立了一个分析框架。作者认为，现有的战略耦合研究大多讨论特定区域的行为体通过市场竞争获得机会从而与全球生产

网络中的中心企业形成战略耦合，然而这种观点忽略了中介协调下的战略耦合过程。现有研究认为，区域产业和企业应具有较强的比较优势，才能获得同全球生产网络中领先企业建立合作关系的机会。这些战略耦合的形成主要由市场决定，因此可被概括为“市场耦合”。但竞争力较弱的地区通过市场进行耦合并非易事，需要诉诸中介机构的介入。国际合作区作为地域中介，可以通过组织安排将多个行业的全球生产网络中的重点企业囊括进合作区，增加本地企业与全球生产网络的联系，从而促进当地产品的销售和当地企业的发展。与市场耦合相比，这种“通过地域中介耦合”的路径能够促进竞争动力较弱的地区接入全球生产网络。

作者接下来考察了罗勇工业区的战略耦合过程及其对地区经济的影响。罗勇工业区作为地域中介，为区域经济与全球生产网络的连接提供了一个有效途径。罗勇工业区直接有效地促进中国优秀企业加入自贸区。这些在该地区高度全球化的中国企业联系着多个全球生产网络，它们的聚集增加了泰国罗勇省当地企业与全球生产网络的联系。通过与区域内高度全球化的企业建立联系，本地企业获得了与全球生产网络进行战略耦合的机会。这种战略耦合对产业升级和劳动条件改善具有重要作用。罗勇工业区的发展有效解决了当地居民的就业问题，提高了当地居民的收入水平。

在理论贡献方面，本文结合对战略耦合、海外经济特区和中介功能的研究，对比现有研究中的“市场耦合”，确定了“地域中介耦合”的路径；在实践层面，本文揭示的战略耦合过程中各个行为体的角色可为政策制定者提供一个详细框架，用以考虑如何利用国际合作区/海外经济特区实现区域发展的全球融入。

编译：孟思宇（中国社会科学院大学）

No. 6

梁育填 等

《地理科学》2021 年第 6 期

《中国境外经贸合作区的“园中园”发展模式与案例研究》

20 世纪 90 年代末，中国企业就已经开始探索海外工作园区的建设，为鼓励更多的企业抱团“走出去”，商务部于 2005 年出台政策引导海外工业园区的建设。2008 年国务院颁布《关于同意推进境外经济贸易合作区建设意见》，标志着通过境外经贸合作区建设促使中国企业“走出去”上升为国家战略。到 2013 年，境外经贸合作区更是进一步上升为中国与沿线国家共建“一带一路”的重要平台。以往的研究主要围绕境外经贸合作区案例展开研究，未充分重视境外经贸合作区发展模式的差异性，有关境外经贸合作区“园中园”发展模式的研究较少。本文采用实地调研、多途径访谈、质性分析等研究方法，充分了解中印尼合作区的发展背景、建设过程、发展特征与成功经验，探讨适合解释“园中园”发展模式的框架。

“园中园”发展模式为，在园区的开发建设阶段，大园区将内部的部分土地出售或转租给其他企业开发建设新的小园区；在园区的运营管理阶段，新建的小园区享有独立管理权，但需要向大园区支付管理费用来享受基础设施及配套服务。“园中园”发展模式的关键在于：

1）要构建园区合作网络，秉持“政府引导，企业主导，市场化运作”的原则；

2）要根植当地制度文化环境，根据自身情况实行“本土化”政策。首先要在园区内建立有效的内部协调机制，实现有效的利益分配与沟通合作，其次要建立与政府、当地居民等主体间的沟通协调机制；

3）要提供优质的园区环境，初期通过共享基础设施和服务减少投入成本，还可以基于已有优势增强合作区的产业聚集效应。

本文对中印尼合作区“园中园”模式进行案例分析，从合作网络、制度文化环境与园区环境三个方面进行分析讨论：

1）中印尼合作区“园中园”项目经历了早期合作网络构建、中期合作网络提升、后期合作网络转型三个时期。2008～2012 年，中方和印方在两国政府部门的推动下建立了合作关系；2012～2016 年，园区合作网络进入“蜜月期”。中印尼合作区依托绿壤中心完备的基础设施及配套服务增强招商引资工作的宣传效果。入驻中印尼合作区的企业逐渐增多又带动了绿壤中心生产性服务业的发展；2016 年之后，合作网络的弊端逐渐显现，绿壤中心要求提升中印尼合作区的物业管理费，合作区对基础设施缺乏管理权、只能被动接受，故合作区开始寻求二期项目、筹划“独立建园”发展。

2）“园中园”通过制定企业之间和园区之间的协调机制，形成合力推动境外经贸合作区的发展。在中印尼合作区筹备之初，中国企业引入印尼资本，尽快熟悉印尼的法律法规和相关政策，另一方面也积极对接当地政府和居民等主体。合作区公司在运营环节强调中印尼合作区对外部制度文化环境的根植性，尊重当地风俗和宗教信仰，主动承担企业的社会责任。

3）“园中园”发展模式为中印尼合作区的发展提供了具有竞争力的园区环境。与绿壤中心共享基础设施与服务可以有效降低企业成本，加强中印尼合作区在招商引资方面的竞争力。“园中园”发展模式也有效提升了中印尼合作区的产业环境，有利于形成产业规模效应。

本文构建了一个分析境外经贸合作区发展模式的框架，以中印尼经贸合作区为研究案例，揭示了境外经贸合作区发展成功的重要因素，丰富了对境外经贸合作区发展机制的理论认识。作者提出，“园中园”发展模式在中印尼合作区的发展过程中起到了关键性作用，但这是建立在适合自身条件的发展模式上的。作者同时指出，在未来的案例研究中可以综合利用经济地理学、区域经济学等领域的多样化视角展开理论分析，为中国境外经贸合作区向高质量发展转变提供案例支撑与理论依据。

编辑：杨嘉豪（中国社会科学院大学）

声明：对观点的摘录和引用不代表编者本人及其所属单位对观点的认同。

全球治理研究团队

任　琳　熊爱宗　鲁　桐　吴国鼎
陈兆源　黄宇韬　韩永辉　宋　锦
刘　玮　沈　陈　田　旭　彭　博

研究助理团队

兰馨彤　苏山岳　孟思宇　杨嘉豪　孙振民