

中国经济特区建设经验对 巴西建设经济特区战略规划の启示*

戴永红^{1,2} 王俊皓^{1,3}

(深圳大学 1.外国语学院; 2.区域国别与国际传播研究院;
3. 中国经济特区研究中心, 广东 深圳 518060)

[摘要]经济特区是用于刺激地区经济发展的重要政策工具,尤其是在发展中国家中应用普遍。中国作为全世界最大的发展中国家,自改革开放以来其经济发展所取得的成功离不开经济特区的建设,经济特区成为了中国推进产业发展的重要引擎。如今中国成功跃居全球第二大经济体,国际地位和话语权得到了显著提升。巴西与中国都是发展中国家,是彼此间重要的战略合作伙伴,双方尤其是在金砖国家合作机制、中国-拉共体论坛和中国-葡语国家经贸合作论坛展开深入合作,深刻体现了中国和巴西在双边合作中的广度与深度。近年来,巴西联邦政府积极探索通过设立经济特区的方式推动本国的经济增长和区域发展,先后设立了多种类型的经济特区。但是,存在基础设施建设不足、政策执行和监管不力、规划发展不系统和人才资源匮乏等问题,阻碍了巴西经济特区的发展。与此同时,中国经济特区在过去40多年的成功经验为巴西建设经济特区提供宝贵的借鉴。分析中国经济特区的成功经验对巴西建设经济特区的启示,有利于帮助巴西改善当前经济特区建设所面临的困境,进一步优化巴西经济特区自身建设的战略规划,从而彰显中国经济特区的全球影响力,进一步提升中国的国际地位,在全球南方的国际传播和经验分享当中树立良好的示范作用。

[关键词]经济特区 发展中国家 中国 巴西 战略规划

[中图分类号]F127

[文献标识码]A

[文章编号]2096-983X(2025)06-0069-12

经济特区(Special Economic Zones, SEZ)是指一个主权国家或者地区范围内划出一定的区域,在对国内外经济活动中实施特殊经济政策和经济管理体制的区域。^[1]由于“经济特区”本身是一个宽泛的概念,在全球范围内,世界各

国会根据自身的发展需求和自身条件设立经济特区,因此涵盖了对经济特区多种不同的称谓,例如自由贸易区(Free Trade Area, FTA)、自由港(Free Port)、出口加工区(Export Processing Zone, EPZ)、综合性经济特区(Comprehensive

收稿日期: 2025-03-03; 修回日期: 2025-09-02

*基金项目: 国家社会科学基金重大项目“环孟加拉湾地区局势对我‘东数西算’工程的安全影响研究”(22ZDA181); 深圳大学高水平大学三期建设人文社会科学高层次团队卓越计划项目“我国国际组织参与‘一带一路’高质量建设研究”(ZYD2308)

作者简介: 戴永红, 特聘教授, 博士研究生导师, 深圳市国家级领军人才, 深圳大学外国语学院、区域国别与国际传播研究院院长, 主要从事国际关系、世界经济和国际传播研究; 王俊皓(通讯作者), 理论经济学博士后, 主要从事葡语国家、粤港澳大湾区合作研究。

Special Economic Zone)、产业园区(Industrial Park)、保税区(Bonded Area)、开发区(Development Zones)和专业科技园区(Specialized Science Park)等等。^[2]目前,全球已有超过5000个经济特区分布于140多个国家。^[3]虽然经济特区的称谓各不相同,但是本质上都是在各国领土内划出特定的区域,并从中实施特殊经济政策和经济管理体制。

经济特区的政策和管理体制特征主要体现在优惠的税率、对外开放吸引外资、引进先进的技术、提供良好的营商环境和鼓励企业走向海外。经济特区建设是推动国家经济发展和现代化建设的重要手段,也是促进国际经济合作的有效路径。经济特区的有效运营需要有效的财政激励政策和完善的基础设施相互配合,产生积极的经济效益,辐射周边地区。^[4]然而,经济特区的辐射范围有限,最大只能影响方圆50公里以内的区域。^[5]中国经济特区建设拥有超过40年的发展历史,是在改革开放的时代背景下诞生,取得了令人瞩目的成就,尤其是让深圳快速发展成为国际化大都市。同为发展中国家的巴西仍然在摸索经济特区建设的发展道路,因此中国的成功经验或许能够为巴西建设经济特区的战略规划提供一定帮助。

一、中国经济特区建设的战略规划与成功经验

(一) 发展历程

目前,中国可能是全球运用经济特区作为政策工具实施经济改革做得最为成功的案例之一,总共拥有七大经济特区,包括深圳、珠海、汕头、厦门、海南、霍尔果斯和喀什。其中,深圳是经济特区建设当中最为成功的案例。2024年深圳的国内生产总值为3.68万亿元,位列全国第三,仅次于北京和上海。^[6]中国的经济特区建设和实施是一个循序渐进的过程,主要经历以下几个阶段。^[7]

第一,决策和试验阶段(1978—1980年)。该

阶段以经济特区建设的准备工作为主,主要是对经济特区的区域选择、规划和条例的决策做准备,最终选址定位广东省的深圳市、珠海市、汕头市和福建省的厦门市,集中于东南沿海一带。万事开头难,在试验的过程中遇到了多重阻力,除了需要解决资金不充裕和经验缺失的问题外,还需要扭转曾经中央计划经济体制的思维模式。

第二,初步建设和实施阶段(1981—1985年)。在此期间,完成好经济特区的“五通一平”工程的基础建设,在特区初步建设过程中遵循客观的经济规律,以市场为导向发展区域经济,鼓励企业走出国门,业务上与国际市场进行接轨。在实施过程中,严格按照特区固有的特殊法规进行有效管理,享受经济特区应有的政策红利,保障经济特区建设具有良好的开端。

第三,高速发展阶段(1986—2000年)。伴随着经济特区建设的基础工作完成,位于经济特区的企业能够享有政府赋予的自主权,企业根据市场环境和自身发展规划灵活地进行相关决策,激发企业的活力,从而促进经济特区的快速发展。在发展众多产业的同时,重心向技术密集型和资金密集型进行一定的倾斜,进一步提高劳动生产率和经济效益,在激烈的国际竞争环境中脱颖而出。在此期间,海南省成为了新的经济特区,让中国改革开放和经济特区建设迈向新的台阶。与此同时,中国开始着手新一轮体制改革,开始将经济特区模式向国家级新区转移。其中,上海浦东新区在国家级新区中最具代表性。

第四,经济腾飞和对外推广阶段(2001—2018年)。2001年是中国经济高速发展阶段的重要转折点,中国在2001年经过不懈努力成功加入了世界贸易组织(World Trade Organization, WTO)。中国加入WTO的意义在于提升了中国经济与全球经济的融合度,促进了中国全面对外开放,在国际经济合作中的地位得到显著提高。自从中国加入WTO以来,中国与众多国家建立起经济合作机制,例如“一带一路”倡议(The Belt and Road Initiative, B&R)、中非合作论坛(Forum

on China-Africa Cooperation, FOCAC)、金砖国家合作机制(BRICS)、中国-葡语国家经贸合作论坛(Forum for Economic and Trade Co-operation between China and Portuguese-speaking Countries, 中葡论坛)和上海合作组织(Shanghai Cooperation Organization, SCO)等。与此同时,经济特区能够享受更多的市场准入机会,最大化程度发挥经济特区的作用。在此期间,中国经济特区建设变得日益成熟,因此开始逐步向国内外推广。除此之外,为了解决东西部区域发展不平衡,中央政府选择在新疆的霍尔果斯和喀什建立经济特区,将经济特区的建设理念从沿海地区带到边疆地区。

第五,探索建设先行示范区阶段(2019年至今)。经过多年实践发展,经济特区已实现稳步运转。在新时代的背景下,经济特区被中央赋予了新的使命,制定了更高水平和宏伟的发展目标,例如国务院于2019年发布的《中共中央 国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》^[8],在经济改革的举措上提出“先行先试”,并将取得的积极成果用于“推广示范”,起到建立新时代中国特色社会主义的标杆作用,进一步深化中国与各国之间经贸合作,在国际间更加有效传递共商共建共享的全球治理理念,具有重要的跨时代意义。^[9]

(二) 战略规划

中国经济特区建设的成功背后离不开中央政府和地方政府的战略规划,在中国实行改革开放和推进中国式现代化建设过程中发挥了至关重要的作用,深刻体现了国家发展意志和顶层设计的关键实践。其系统性、创新性和前瞻性的特点为后续经济特区的运营管理奠定了重要基础,使得四十多年前所绘制的蓝图在今日得以实现。

1. 系统性: 统揽全局, 渐次推进

从新中国建立到改革开放前,中国的经济体制长期实行公有制和计划经济体制。然而,随着时间的推移,中国的经济发展进入了瓶颈期,居民收入水平始终难以得到改善。在此背景下,中

央政府开始在经济体制上寻求改变,探索实现经济快速发展的正确道路。由于改革开放前中国从未有过经济改革的经验,因此党中央选择圈定特定区域实行特殊政策和灵活措施,通过局部试点积累经济建设的经验,在验证其可行性后逐步向全国不同区域进行推广,从而降低经济改革带来的风险。党中央决定将优势资源、政策和人才集中于经济特区,在原有经济发展模式下进行重大突破,让经济特区在国家经济发展战略中扮演关键的实践载体角色,通过经济特区的辐射效应,充分利用产业迁移、技术推广和人员流动等渠道,通过以点带面、先富带后富、从沿海到内陆的方式,实现共同富裕,推动中国走向高质量经济发展的道路,坚守建设经济特区的初衷。^[10]

2. 创新性: 制度探索, 政策优待

创新性是中国经济特区战略规划的核心特点,其本质是制度创新。经济特区的城市发展在制度创新的作用下迸发活力,主要举措包括简政放权、立法变通和优惠政策。关于简政放权方面,外商自用的生产物资、原材料和生活办公用品等可领取进口审批许可证,直接凭合同验收通关。在经营决策和运营管理上给予外商的自主权,尽可能将国际上先进的科学管理方法引入到经济特区当中。经济特区选址地理位置优越,靠近沿海交通便利,经济特区内的市政基础设施不断得到改善,完善的服务设施能够有效帮助外商快速在当地开展相关业务。

关于立法变通方面,自从改革开放以来,经济特区的立法建设成为了重点工作任务之一。由于经济特区本身具有的特殊性,因此可以根据自身实际情况制定和调整相关法规,以适应特区的特殊发展需求,为经济特区立法权的灵活变通提供了重要前提。立法权的灵活变通能够为外商带来良好的营商环境,并给予特定的优惠政策,增加经济特区招商的吸引力。虽然经济特区在立法建设上具有一定的自主权,但是需要遵循以下原则进行。^[11]首先,维护国家主权和不损害国家利益,在国家领土主权不受到威胁

的原则下,允许根据国家赋予的特殊任务进行自主立法,促进经济特区自身的未来发展,既给予了外资企业经营的自主权,同时又不损害国家利益。其次,平等互利和协商一致,“平等”是指“在法律面前公平公正”,“互利”是指“双方利益在法规的形式下得到保障”,在遵循客观规律前提下进行友好协商,尊重彼此的意愿,达成一致。最后,自主与约束相结合,经济特区在立法建设上需要明确哪些内容范围可以自主决策,哪些内容范围需要进行加以约束,立法上释放一定的弹性,以便适应全球经济未来的发展趋势。

关于优惠政策方面,经济特区在税收、土地使用等领域为外资和特定产业的企业给予政策上的支持。税收上,经济特区的优惠税收政策是中央政府为了吸引外商进入中国市场和促进特区经济的快速发展而制定。国务院于1984年颁布了《国务院关于经济特区和沿海十四个港口城市减征、免征企业所得税和工商统一税的暂行规定》^[12],各经济特区根据自身的不地方发展特色,为企业提供不同力度的税收优惠和减免。税收政策的改革在经济特区建设的早期起到了至关重要的作用。在经济特区早期,对外招商引资和发展外向型经济提供了重要的资金保障,帮助企业节约了一定的经营成本。土地使用上,深圳率先推动的土地改革制度在经济特区建设中起到良好的示范作用,经济特区可以满足外商的用地需求,土地最长使用年限会根据用途类型的不同进行确定,年限在20~50年间不等,到期后可以继续申请续约。外商所需缴纳的土地使用费能够得到相应的优惠,若外商使用未开发的土地(荒坡、丘陵和沼泽等等),根据用途差异,给予免征收1至5年土地使用费的优惠,其中,未开发的土地用于教育、文化、医疗和科技领域在缴纳土地使用费上给予特优惠。^[13]

3.前瞻性:着眼未来,超前布局

中国经济特区的战略规划并不只是局限于眼前的短期利益,而是用长远的眼光着眼于未来数十年的长期发展,从而敏锐地把握全球发展大势。在经济特区成立之初,广东省政府出台

的《广东省经济特区条例》^[14]和厦门市政府编制的《1985年—2000年厦门经济社会发展战略》^[15]为中国最初的四大经济特区的发展进行了前瞻性布局。深圳、珠海、汕头和厦门凭借其优越的地理位置,在经济特区的全民对外开放政策的影响下,快速与国际市场建立起联系,将外资、先进技术和管理经验请进中国的经济特区,全面发展以出口为主导的外向型经济,积极与国际市场接轨。经济特区的战略规划不仅局限于关注当前优势,而且超前布局和培育具有潜力的产业。经济特区最初先从劳动密集型产业起步,逐步向技术密集型产业靠拢,再到现如今重点聚焦新兴产业,始终全球产业演变规律作为发展导向,提前占据全球价值链的制高点,在国家改革开放和现代化建设的进程中不断扮演先行探索的重要角色。

(三)成功经验

迄今为止,中国经济特区建设已有40多年的成功经验。虽然每个经济特区的发展历程和特点各不相同,但是可以从中总结出一些共同的关键经验。

第一,区位优势的重要性。中国经济特区的区位优势是其发展成功的关键因素之一,不同的经济特区依托独特的地理位置和资源禀赋。^[16]中国经济特区主要集中于东部沿海地区和西部的新疆维吾尔自治区。东部沿海地区靠近港口、拥有良好的基础设施,新疆是古代丝绸之路的重要支点、拥有商业的历史传统。深圳与香港相邻,香港作为国际金融中心和自由贸易港,能够为深圳资金、技术和国家渠道;珠海与澳门相邻,有利于实现粤澳地区的互联互通;厦门与台湾海峡遥海相望,是促进两岸交流的重要窗口;潮汕地区拥有丰富的海外华侨网络,为经济特区吸引海外华侨资本提供重要助力;海南岛是中国通向太平洋和印度洋重要的交流门户;新疆维吾尔自治区与中亚国家接壤,是中国面向欧亚大陆的重要门户。

第二,创新精神的驱动作用。在政策支持推动下,经济特区从建设初期到现在吸引全国各

地和海外的年轻人前来发展创业,在年轻群体的朝气和活力影响下,经济特区的发展离不开创新引领。^[17]在创新精神的驱动作用下,经济特区从20世纪80年代从劳动密集型产业起步,再到九十年代转向高新技术,现如今新时代经济特区的发展逐步向数字经济、人工智能和现代服务业产业靠拢,成为了创新发展的先驱者。

第三,政府坚定不移的决心。回顾20世纪80年代,对于中央政府而言,实行改革开放和建设经济特区是创新的举措,具有很大的不确定性和未知性。中央政府毅然决定以改革开放为突破口和着力点,通过建设经济特区为试点推动市场化的经济改革。^[18]中央政府的主动放权不仅帮助经济特区建设良好的营商法治环境,而且持续扩大经济特区的对外开放程度。中国经济特区的成功建设离不开始终坚持党中央的领导,党中央在经济特区的发展历程中起到了统领全局和把握发展方向的核心作用。

二、经济全球化背景下中国与巴西的经贸发展

自新中国成立以来,中国与巴西政府互动频繁,双方通过金砖国家峰会、中葡合作论坛和G20峰会等多边机制保持密切联系。中巴双边关系历经三次重要升华,从1993年建立战略伙伴关系到2012年升级为全面战略伙伴关系,再到现如今双方宣布构建“中巴命运共同体”,超越了原有的双边关系范畴。双方建立命运共同体对全球发展具有划时代的意义,树立“南南合作”的良好示范,共同为“全球南方”在国际事务中发出重要声音。

进入21世纪以来,在经济全球化和经济特区建设日益完善的背景下,中国与巴西之间经贸合作日益频繁,双边贸易规模保持稳定增长,越来越多的中资企业选择前往巴西进行投资和拓展海外业务,彰显了中国制造的海外影响力。从表1可知,中国与巴西之间的贸易规模始终保持较高水平,近十余年来中国与巴西双边贸易总

额峰值出现在2024年的1881.69亿美元,进口额峰值为2023年的1224.21亿美元,出口额峰值为2024年的720.75亿美元,虽然双边贸易额曾经出现过小幅波动,但是自2017年起双边贸易额一直保持了上升的态势。2013—2016年双边贸易额出现下降趋势可能的原因在于部分拉丁美洲地区内部证据出现动荡和中美贸易战等原因。从2009年开始,中国已成为巴西最大的贸易伙伴,与此同时,巴西是中国在拉丁美洲地区最大的贸易伙伴。2022年,在巴西的对外经济活动当中,中国已成为巴西第一大对外出口国和第一大进口来源地,由此体现了双方在彼此间经贸合作的重要性。

表1 2013—2024年中国与巴西双边贸易额(单位:亿美元)

年份	中国进口额	中国出口额	进出口总额
2013	542.99	358.95	901.95
2014	516.53	348.90	865.43
2015	440.89	274.12	715.02
2016	457.38	219.75	677.13
2017	585.85	289.57	875.42
2018	775.12	336.69	1111.81
2019	797.98	355.44	1153.42
2020	840.84	349.57	1190.40
2021	1104.49	536.14	1640.63
2022	1095.22	619.70	1714.92
2023	1224.21	591.08	1815.29
2024	1160.93	720.75	1881.69

数据来源:海关总署和国家统计局

表2 2013—2023年中国对巴西直接投资年度流量与存量
(单位:万美元)

年份	流量	存量
2013	31093	173358
2014	73000	283289
2015	-6328	225712
2016	12477	296251
2017	42627	320554
2018	47722	381245
2019	85993	443478
2020	31264	320506
2021	14645	300771
2022	22386	340999
2023	50674	394445

数据来源:商务部

从表2可知,在海外市场当中,中国非常重视对巴西市场的海外投资。巴西目前已成为中国在拉丁美洲地区最大的投资目标市场。在新冠疫情爆发之前,从2013—2019年中国对巴西的直接投资不断实现突破。从直接投资流量指标可以看到,中国对巴西的直接投资流量从2013年

3.1亿美元增加至2019年8.6亿美元;从直接投资存量指标可以看到,中国对巴西的直接投资存量从2013年17.3亿美元增加至2019年44.35亿美元,中国对巴西的直接投资不仅实现了过剩产能向海外转移,而且能让中巴双方取得互利共赢。虽然中国对巴西的对外直接投资受新冠疫情的影响出现大量削减的情况,但是相信双方能够在原有合作基础上能够快速重振旗鼓。

从表3可知,在2024年,巴西的总体经济指标表现远不及中国,虽然中国的人口规模约为巴西的7倍,但是中国的GDP总量约为巴西的8.7倍,中国的外汇储备也比巴西更加丰富。在中国面临严重的人口压力背景下,人均GDP仍然比巴西高,中国的失业率和通货膨胀率也比巴西低。中国经济指标的优异表现离不开经济特区做出的突出贡献。中国经济特区通过以点带面的方式促进了全中国经济的多元化发展,进一步说明了中央政府对经济特区的运用上恰到好处。与之相反的是,巴西的经济发展表现并不突出,经济特区对巴西国民经济的改善不及原有的预期,说明巴西经济特区的政策制定上存在着一定的问题,未来需要具体措施进一步改善经济特区的运营管理。

表3 2024年中国与巴西基本信息与经济指标

指标	中国	巴西
国土面积(万平方公里)	960	835.81
人口(百万人)	1408	212
首都	北京	巴西利亚
收入水平	中等收入国家	中等收入国家
GDP(万亿美元)	1894	217
GDP年增长率(%)	5	3.4
人均GDP(美元)	13460	9542.23
失业率(%)	5.1	6.9
通货膨胀率(%)	00.24	4.83
外汇储备(亿美元)	32024	3297.3

数据来源:世界银行

三、巴西经济特区建设的战略规划与存在问题

(一) 特区概述

巴西地处南美洲的东南部,毗邻大西洋。巴西受16世纪葡萄牙的海外殖民和葡语文化影

响,时至今日,官方语言为葡萄牙语,国土面积超过850万平方公里,在葡语国家当中位列第一。自从巴西在2014年举办世界杯足球赛和2016年举办里约热内卢奥运会以来,两大体育盛事显著地提高了巴西的国际影响力,因此巴西的经济发展在国际舆论中得到广泛关注。与中国相似的是,为了促进国民经济的发展,巴西也运用经济特区作为政策工具实施经济改革,虽然巴西最初提出建立经济特区的时间比中国早,但是所收到的成效与中国相比存在明显的差距。以下是对巴西主要经济特区的介绍。^[19]

第一,马瑙斯自由贸易区(Zona Franca de Manaus, ZFM)。马瑙斯自由贸易区位于亚马孙州首府的马瑙斯市,地处亚马逊河(世界上最长的河流)支流的沿岸,马瑙斯是亚马逊地区重要的港口城市之一。1957年,巴西联邦政府(Presidência da Republica Federativa do Brasil)颁布法令在马瑙斯建立自由贸易区,直至1967年修订法案后重新对马瑙斯自由贸易区进行完整的规划。在选址马瑙斯建立自由贸易区方面,与一般发展中国家经济特区的选址相比,巴西联邦政府算是打破常规,虽然马瑙斯在成为自由贸易区之前并没有良好的工业基础,并不地处交通便利的沿海地带,但是当地拥有世界上最辽阔的水网,森林和矿产资源极为丰富。交通运输方式上以航运为主,空运为辅。^[20]巴西联邦政府在马瑙斯周边划出了1万平方公里面积的土地建立自由贸易区,主要以发展商业、工业和农牧业为主,马瑙斯自由贸易区内除了巴西本国企业经营外,还有来自中国、美国、日本和韩国等多个国家入驻该区域,企业总数超过600家。其中,入驻的知名中资企业包括格力、威胜集团、冠捷科技和比亚迪。目前,马瑙斯自由贸易区优惠期限直至2073年。

第二,西亚马逊地区(Amazônia Ocidental, AMOC)。在马瑙斯自由贸易区建立后,1968年,巴西联邦政府将马瑙斯的经济政策适用于西亚马逊地区,将亚马孙州(Amazon, AM)、阿克雷州(Acre, AC)、朗多尼亚州(Rondonia, RO)和罗

赖马州(Roraima, RR)组成,面积超过200平方公里,占据巴西大约1/4的国体面积。虽然西亚马逊地区优惠期限在2023年到期,但是相信未来巴西联邦将会针对西亚马逊地区出台相关优惠政策。

第三,自贸园区(Áreas de Livre Comércio, ALCs)。1991年,巴西联邦政府在原本西亚马孙地区基础上,将阿马帕州(Amapá, AP)纳入建设自贸园区的规划当中,并在以上的州设立六个自贸园区,包括了南克鲁塞罗自贸园区(ALC de Cruzeiro do Sul)、布拉西雷亚自贸园区(ALC de Brasília)、马卡帕和桑塔纳自贸园区(ALC de Macapá Santana)、塔巴廷加自贸园区(ALC de Tabatinga)、瓜加拉-米林姆自贸园区(ALC de Guajará-Mirim)和博阿维斯塔自贸园区(ALC de Boa Vista e de Bonfim)。目前,自贸园区优惠期限直至2050年。

第四,出口加工区(Zonas de Processamento de Exportação, ZPE)。从1988年开始,巴西联邦政府开始在经济欠发达地区设立出口加工区,出口加工区的功能和特点与自由贸易区相似,只不过出口加工区的侧重点在于工业生产和出口。目前,巴西境内已有的出口加工区超过20个。

(二)战略规划

巴西联邦政府在1967年重新对马瑙斯自由贸易区的同时,成立了马瑙斯自由贸易区管理局(Suframa),主要负责对自由贸易区进行运营和管理。该机构具有一定的自治权,可根据自身的发展需求在自由贸易区内出台特殊的经济政策。随着西亚马逊地区、自贸园区和出口加工区的陆续建立,马瑙斯自由贸易区管理局的管辖范围也在陆续扩大,并在隶属于自由贸易区的所在州设立了办事处。以下是马瑙斯自由贸易区管理局针对巴西不同类型经济特区出台的主要政策。^[21-22]

第一,吸引外资入驻自由贸易区的优惠措施。只要外资企业符合基本生产流程标准(Normas básicas de Processo de Produção, PPB),即可享受自由贸易区提供的优惠措施,主要包括以下措施:1)免除对工业产品税、商品流

通税和企业劳务税的征收;2)降低对金融营业税的征收比例;3)可以通过支付土地使用费的方式向马瑙斯自由贸易区管理局申请企业经营用地;4)对于有资金需求的外资企业,可向所在地的州政府申请低息贷款;5)外资企业的行政手续只需交给马瑙斯自由贸易区管理局办理,不需要巴西联邦政府对相关手续进行审批,对行政管理手续进行了简化,为外资企业入驻自由贸易区提供了便利;6)外资的所得利润流通在自由贸易区内外一般不受限制,除非在特殊时期会有一定的限制措施,若外资企业所得利润对自由贸易区进行二次投资,自由贸易区则有相关的鼓励性政策,外资企业可以享有免除征收利润或者公积金增资的法人税的优待。

第二,进出口产品贸易的优惠措施。为了扩大巴西对外贸易业务的规模,马瑙斯自由贸易区管理局针对自由贸易区的产品生产和流通出台了相关的优惠措施,主要措施内容如下:1)在自由贸易区成立之初,对于任何自由贸易区的外国商品,一律免除进口关税的征收,不需要办理任何进口许可的手续。直至1975年,巴西联邦政府开始对自由贸易区实施进口配额的限制,每年进口配额的限制大约5亿美元左右,商业部门与工业部门进口配额比例约为1:3,目的是实现自由贸易区内国产化目标,同时也是出于对巴西本民族企业的保护;20世纪90年代,巴西联邦政府针对进口税再次调整,除了出口加工区外,国外商品进入马瑙斯自由贸易区、西亚马逊地区和自贸园区的进口税给予减免。2)自由贸易区所生产的产品对外不征收出口关税。3)虽然自由贸易区所生产的产品输送至巴西其他地区需要缴纳税费,但是税率相比一般巴西从国外直接进口的商品税率较低。

第三,自由贸易区内免税商品的设立。巴西联邦政府针对自由贸易区内免税商品出台了相关规定,允许个人购买价值不超过600美元的免税商品带离自由贸易区。该举措一定程度上能够刺激国内公民和外国游客的消费能力,发展当地的旅游经济,对改善巴西的经济发展水平做出一

定的贡献。与此同时,对马瑙斯周边沿路进行设卡,随机抽查购买数额,以防不法分子进行投机性的商业活动,通过分散采购和集中运输在其他地区进行非法倒卖和赚取暴利。

(三) 存在问题

第一,基础设施建设不足。自20世纪80年代以来,受国内外社会经济环境影响,巴西开启了“去工业化”的进程,依靠进口战略振兴巴西的国民经济,巴西的工业产品主要从其他国家进口购买。^[23]直至2022年路易斯·伊纳西奥·卢拉·达席尔瓦 (Luiz Inácio Lula da Silva) 再次担任巴西总统,巴西联邦政府才重拾“再工业化”的战略,重点关注巴西国内的基础设施建设。^[24]过去40余年巴西“去工业化”严重阻碍了当地基础设施的建设和完善,基础设施缺口让巴西每年的GDP造成超过10%的损失。除了机场以外,巴西公路、铁路、港口、电力和供水等基础设施的配置处在落后行列。基础设施评分仅位列全球第81位,与全球GDP排名前十的国家地位并不对等。^[25]经济特区的建设需要机场、公路、铁路和港口构成发达的交通物流网络,实现巴西与国外互联互通,为经贸往来提供便利。与此同时,经济特区的工业生产离不开稳定的能源供应,电力和供水设施的缺失对工业生产造成不利影响。因此,基础设施建设不足一定程度上降低特区的运营效率、工业生产力和外资吸引力。^[26]

第二,政策执行和监管不力。在政策执行方面,政策的执行效果不符合预期设想。虽然巴西经济特区目前由马瑙斯自由贸易区管理局负责管理运营,但是它会受到巴西联邦政府和各州立法权的牵制,多部门的参与会导致政策执行上出现一定差异,甚至在部分问题可能难以协调,增加了外资企业在理解和遵守相关巴西经济特区法律的难度,因此可能会缴纳不必要的罚款支出,增加了企业在当地的运营成本,从而一定程度上降低了巴西经济特区招商引资的能力。在政策监管方面,巴西经济特区的监管制度目前有待完善,监管上缺乏标准化流程,经济特区内的企业按行业受不同领域的立法委员会和

机构监管,监管框架复杂且较为零散,导致监管打击力度不够,监管资源的分配不均衡。除此之外,巴西的法律体系当中联邦政府与州政府的权力分配存在一些冲突和混淆,致使经济特区内部分领域的监管无法明确职责,难以在监管上实现协调统一,导致出现监管不力的状况。

第三,规划发展不系统。对于经济特区建设的规划上,巴西联邦政府在刚开始时稍微显得有些急功近利。在马瑙斯自由贸易区重新规划不到一年时间,运营机制尚未完全成熟的背景下巴西联邦政府就将整个区域拓展至西亚马逊地区,让西亚马逊自由贸易区建设充满未知和挑战,在总体的布局规划上缺少长期的战略目标,以至于现在除了马瑙斯自由贸易区外,其余巴西经济特区无法发挥出预期的作用。随着时间的推移,巴西经济特区的规划主要集中在巴西的北部地区,导致了巴西北部与其他区域存在发展不平衡的问题,进一步加剧了巴西南北地区间的贫困差距。在初始规划中,巴西联邦政府未能充分考虑经济特区的实际需求,对于经济特区的建设过分追求短期的经济利益,忽视了未来长期发展的战略目标,在经济特区建设的发展过程中很容易遇到瓶颈期,难以实现经济特区的可持续发展和达到理想的运营效果。

第四,人才资源匮乏。虽然经济特区的出现能够为巴西提供大量的就业机会,但是往往会出现职务和技能水平不匹配的问题,尤其是在工科专业领域的人才数量和质量不足,在技能培训学习上较为缓慢。^[27]主要原因在于巴西的贫困人口众多,贫困差距较大。尽管巴西联邦政府已经出台了相关措施提供贫困人口的入学率,不同地区学校的教学质量还是存在参差不齐的问题,许多居民在青少年时期无法受到良好的教育,使得巴西当地能够真正接受高学历教育较少,部分高学历人才在毕业后可能会前往海外进行就业,在海外寻求更具前景的职业道路,提高自身的劳动经济收入。这导致巴西面临人才匮乏的窘境,经济特区建设的高层次人才参与率较低,经济特区的运营过程中缺乏活力

和创造力。^[28]除此之外,巴西当地的人才引进政策存在吸引力不足的问题,激励措施不足和生活便利程度不高的问题难以吸引国际人才投身于巴西发展事业的目光,与此同时,巴西长期受困于高犯罪率和社会治安不佳的问题,海外人才在考虑前往巴西发展时,普遍担忧自身在巴西的人身安全问题。

第五,产业发展问题。20世纪80年代巴西为了应对债务危机推行了新自由主义改革,主动降低对工业发展的投入程度,选择将服务业视为本国的经济支柱,以旅游业、零售业和餐饮业等低端服务业为主,金融、物流等高端服务业仍然发展滞后。该决策的弊端限制了产业转型空间,导致巴西从20世纪末至今高度依赖出口初级产品,如牛肉、铁矿石和纸浆等,以上初级产品附加价值低且容易受国际大宗商品价格波动的影响。^[29]与此同时,去工业化面临产业链中游环节(如制造业、化工)缺失的问题,导致巴西只能选择进口购买中间产品,缺乏对中间产品的自主生产能力,形成了“进口购买中间产品—出口销售初级产品”的恶性循环。^[30]经济特区核心功能本身是通过集聚高端制造业实现产业升级,同时是促进区域经济发展的重要途径,巴西“去工业化”引起的产业发展问题制约了经济特区的发展空间,经济特区的初级产品出口难以为巴西国内经济发展提供重要支持。^[31]

第六,营商环境的问题。根据世界银行发布的《2024营商环境成熟度评估报告》显示,巴西的营商环境得分仅排在全球第124位,在多个指标上表现不佳。^[32]虽然前文曾提到巴西经济特区给予入驻企业提供一定税务优惠,但是巴西的税务体系由多个体系组成,包含联邦、州和市,税务种类繁多且相关的税法法规过于冗长,经济特区的优惠政策仅适用于特定行业和区域,企业在申请流程上需要面临复杂的手续,各级部门审批效率较低,入驻企业在税务优惠上所获得的效益受到一定限制,反而可能增加企业的运营成本。与外资企业相比,本地商家对巴西整体的营商环境更加熟悉,他们会利用巴西各

级政府对税收监管的缺失进行“灰色清关”,从而规避税收,造成巴西的营商环境存在不公平竞争现象。除此之外,巴西在劳动法上对劳工的合同、工时和薪资规定严格,企业若在执行时出现纰漏,或将面临高额的罚款。

四、中国经济特区经验对巴西经济特区的启示

虽然目前巴西经济特区建设面临诸多挑战,但是中国现有的特区经验值得巴西联邦政府借鉴,进一步帮助巴西改善经济特区未来的运营效果,更好的明确巴西经济特区未来的建设方向,金砖国家(BRICS)和中国-葡语国家经贸合作论坛等多个合作机制可以帮助双方加强经济特区建设的合作交流,深化中巴双方合作领域的广度和深度。^[33]

第一,区域规划的重新调整。巴西除了需要继续维持马瑙斯自由贸易区的稳定运转外,政府应当考虑在巴西南部划定一个区域建设新的经济特区,与北部的马瑙斯呼应。新的经济特区选址应当同时汲取马瑙斯的教训和参考中国的成功经验,优先考虑南部的沿海地区,为国际贸易提供便利的交通运输条件,实现与外界海陆空交通的互联互通。与此同时,新特区的选址需要配套相对完善的基础设施,为工业生产注入动力,为企业创造良好的营商环境。在巴西的领土范围内,巴西东南部的里约热内卢和圣保罗周围区域基本满足以上新特区的选址条件,以上区域相较于马瑙斯的初始条件区域更加优越,较为符合世界大部分经济特区的选址思路。在后续经济特区建设和运营的过程当中,应当选取1~2个经济特区作为核心。核心经济特区需要满足对外交通便利和完善的基础设施为前提条件,巴西联邦政府在政策上和资源上给予核心经济特区充分支持,将其打造为区域经济发展的领导者,通过以点带面的方式带动其他经济特区和区域的经济的发展,全面提升巴西的综合国力。

第二,完善特区的法律体系和加强法规的执行监管。目前,巴西经济特区部分法律法规的内容出现过时和缺失的情况,内容上较为宽泛和模糊,无法明确特区内各方参与所扮演的角色和承担的责任,从而使经济特区的发展不如预期。在中国的经济特区法规中,内容具体明确、考虑到位和与时俱进,涉及注册经营、优惠措施、劳动管理和土地使用的具体要求,并且在经济特区开始建设前通过了全国人民代表大会的表决,获得中共中央的大力支持,配有相关部门进行执行和监管相关措施,形成标准化的监管流程,在监管过程中,部门之间做到相互配合,提高经济特区内的监管效率。因此,巴西经济特区需要在特区的法律规定上给予改善和补充,立法过程中及时做到“发现问题、总结问题和解决问题”,内容上明确清晰,不存在任何的模糊界限和法律漏洞,在符合本国国情基础上,以中国的经济特区法规作为立法参考,为巴西经济特区的运营提供重要保障,减少经济特区内不必要的法律纠纷。

第三,放宽经济特区的自主权。从中国的特区经验可以看到,利用经济特区进行经济改革,地方政府需要被赋予充分的自主权,在不打破宪法的前提下,地方政府应当有权在特区内测试改革思路和新政策,以便经济特区寻找适合自身的发展道路,以便更好地应对市场需求导向和产业发展变化。虽然巴西联邦政府设置了马瑙斯自由贸易区管理局对经济特区进行运营管理,但是它隶属于巴西联邦政府,地方政府难以对经济特区参与管理,而联邦政府难以将所有资源投入其中,自主权的缺失一定程度上制约了巴西经济特区的发展。经济特区本身是一种经济改革的政策工具,因此经济特区的自主权主要与金融经济发展相关,包括财政税收自主权、金融管理权、土地管理权和人事管理权等。放宽财政税收自主权能够促进经济特区资金流动和产业升级;金融管理权的赋予能够提升经济特区的融资能力和资金使用效率,对巴西本国的基础设施建设和经济社会发展提供支持作用;放

宽土地管理权的权限能够提高土地资源利用效率,支持产业集聚和城市发展;人事管理权的赋予能够吸引和留住高素质人才,提升经济特区管理效率 and 创新能力。

第四,人才培养和技能培训。人才的加入能够促进经济特区的创新驱动、增强经济特区的国际竞争力、加快技术革新和优化资源配置,巴西联邦政府需要进一步加强对教育行业的投入,进一步扩充人才队伍的建设和储备。与中国相比,在巴西寻求人才和技术支持难度较大,外聘技术人才会让巴西面临较大的经济负担。因此,巴西可以借鉴中国的相关经验进行人才队伍的建设,巴西联邦政府应当着重关注贫困地区的教育问题,改善他们的师资、上课环境和课程设置等教学资源;巴西联邦政府需要重新调整相关的人才政策,可以根据其他国家的人才政策提供具有国际竞争力的薪酬和福利待遇,以吸引和留住顶尖人才,包括税收优惠、住房补贴和科研津贴等,在工作环境上提供灵活的工作安排、职业发展支持和创新工作环境,让优秀人才能够看到巴西经济特区良好的前景;除了内部培养建设外,巴西联邦政府应当积极寻求外部合作的机会,包括与其他国家设立联合大学、联合科研项目、职业培训中心、定期的学术交流活动 and 留学生项目计划等,从而吸收到国外先进的教育理念,优化巴西国内的教育体系建设。通过内部培养和外部合作相结合的方式,巴西将积累丰富的人才资源,人才的综合素质将会得到显著提升,未来巴西会涌现出一批为经济特区建设发展的高层次人才。

五、结语

在全球经济发展新格局下,巴西作为全球南方的重要代表,开始不断探索国家经济转型升级和提升国际综合竞争力的路径,重新对巴西经济特区的战略规划给予重视被认为具有可行性。本文对巴西经济特区的过往建设进行了深入剖析,结合了中国建设经济特区四十余年的成

功经验,能够为巴西建设经济特区的战略规划提供重要启示。中国经济特区的建设始终秉持解放思想和实事求是的发展理念,通过全面对外开放促进经济体制的改革和发展,为巴西经济特区突破传统的思维束缚、探索以创新为核心的发展路径提供了参考和借鉴,中国的特区经验在国际上得到了广泛传播。当前,虽然巴西经济特区的建设面临诸多挑战。但是若能对中国的成功经验进行有效借鉴,根据巴西的本国国情和自身优势,制定科学严谨且切实可行的战略规划,并且对战略规划每一项内容落实到位,巴西未来有望打造独具自身特色的经济特区发展模式,推动巴西的经济发展迈向新的台阶,在全球价值链中占据有利地位,为全球南方的经济特区的建设树立良好的范式,为全球经济的共同繁荣作出积极的贡献。

参考文献:

- [1]GE W. Special economic zones and the opening of the Chinese economy: Some lessons for economic liberalization[J]. World Development, 1999, 27(7): 1267-1285.
- [2]FIAS. Special economic zones: Performance, lessons learned and implications for zone development[EB/OL]. (2008-04-01)[2024-10-15]. <https://documents1.worldbank.org/curated/pt/343901468330977533/pdf/458690WP0Box331s0April200801PUBLIC1.pdf>.
- [3]联合国. 世界投资报告2019[R/OL]. (2019-06-12)[2024-10-15]. https://unctad.org/system/files/official-document/wir2019_overview_ch.pdf.
- [4]蒋国洲,饶琼娟. 基于激励相容视角的中央区域激励政策评价研究:以海南省为例[J]. 海南大学学报(人文社会科学版), 2013(2): 95-102.
- [5]The World Bank. Special economic zones: An operational review of their impacts[R/OL]. (2017-12-08)[2024-10-15]. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/316931512640011812/special-economic-zones-an-operational-review-of-their-impacts>.
- [6]深圳市统计局. 2023年深圳经济运行情况[EB/OL].(2024-01-30)[2024-10-15]. https://www.sz.gov.cn/cn/xxgk/zfxxgj/tjsj/tjfx/content/post_11125948.html.
- [7]刘伟丽,方晓萌. 世界经济特区演进与中国特色经济特区发展路径选择[J]. 国际贸易, 2022(7): 39-47.
- [8]中共中央 国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见[EB/OL]. (2019-08-09)[2024-10-17]. https://www.gov.cn/zhengce/2019-08/18/content_5422183.htm.
- [9]习近平. 在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上的讲话[EB/OL]. (2020-10-14)[2024-10-17]. https://www.gov.cn/xinwen/2020-10/14/content_5551299.htm.
- [10]张莹,哈战荣. 邓小平经济特区战略构想对中国式现代化道路的探索与贡献——纪念经济特区创立45周年[J]. 观察与思考, 2005(2): 95-102.
- [11]曾凡益. 世界经济特区与发展战略[M]. 广州:中山大学出版社, 1990: 108-113.
- [12]中华人民共和国国务院关于经济特区和沿海十四个港口城市减征、免征企业所得税和工商统一税的暂行规定[J]. 中国税务, 1985(1): 39-41.
- [13]曾智华. 经济特区的全球经验: 聚焦中国和非洲[J]. 国际经济评论, 2016(5): 123-148.
- [14]广东省人大常委会关于实行《广东省经济特区条例》的通知[EB/OL]. (1980-09-16)[2025-09-04]. https://www.gd.gov.cn/zwgk/gongbao/1982/1/content/post_3353883.html.
- [15]朱基钗,郑良,刘红霞,严赋憬,吴剑锋. 从厦门之兴看中国之治——习近平同志领导编制《1985年—2000年厦门经济社会发展战略》启示录[EB/OL]. (2025-07-03)[2025-09-04]. <https://www.news.cn/20250703/85df6c19d99c4e539f0fbecb5bf6203e/c.html>.
- [16]罗木生. 区位优势对经济特区发展的影响[J]. 特区经济, 1995(2): 51-52.
- [17]罗清和,张畅. 深圳经济特区四十年“四区叠加”的历史逻辑及经验启示[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 2020, 37(2): 32-40.
- [18]陶一桃. 从经济特区谈中国道路的实质与内涵[J]. 社会科学战线, 2018(6): 22-31.
- [19]中华人民共和国商务部. 对外投资合作国别(地区)指南巴西(2024年版)[EB/OL]. (2024-12-31)[2025-01-05]. <https://www.mofcom.gov.cn/dl/gbdqzn/upload/baxi.pdf>.
- [20]陈福星. 巴西马瑙斯自由贸易区的发展[J]. 国际商务研究, 1987(6): 49-52.
- [21]周启元,毕立明. 世界最大的经济特区——巴西马瑙斯自由贸易区[J]. 经济纵横, 1992(6): 52-54.
- [22]翁全龙. 巴西马瑙斯自由贸易区发展的特点及其

政策措施[J]. 经济与管理研究, 1986(5): 60-62.

[23]王飞. 从货币政策看巴西工业化升级的失败[J]. 文化纵横, 2019(3): 49-56.

[24]王飞. 巴西再工业化与中国的角色[J]. 文化纵横, 2023(5): 54-62.

[25]World Economic Forum. The global competitiveness report 2019[R/OL]. (2019-10-08) [2024-10-22]. https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf.

[26]王飞. 中国—巴西基础设施建设合作: 进展、挑战与路径选择[J]. 国际问题研究, 2020(1): 54-66.

[27]CASTILHO M, MENÉNDEZ M, SZTULMAN A. Poverty changes in Manaus: Legacy of a Brazilian free trade zone?[J]. Review of Development Economics, 2019, 23(1): 102-130.

[28]LI Y, LEANDRO F J, FIGUEIREDO P G. Extending the China-Indian ocean blue economic passage: A new wave of special economic zones in African Portuguese-Speaking Countries——the challenges and the lessons[M]// FIGUEIREDO

P G, LEANDRO F J, LI Y. Handbook of research on special economic zones as regional development enablers. Hershey: IGI Global, 2021: 252-286..

[29]孙海泳. 中国—巴西科技产业合作的动力、挑战与路径[J]. 当代世界, 2025(3): 69-75.

[30]孔帅, 程闻硕, 魏爱臣. 中国和拉美在出口贸易领域的竞争与合作[J]. 国际经济合作, 2019(4): 115-129.

[31]王飞. 从“去工业化”到“再工业化”——中国与巴西的经济循环[J]. 文化纵横, 2018(6): 65-71.

[32]World Bank Group. Business ready (B-READY) 2024 report[R/OL]. (2024-10-26)[2025-04-11]. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/08942fab-9080-4f37-b7be-ef61c9f9aed9/content>.

[33]江时学, 王晨辉. 金砖国家如何参与“一带一路”——以巴西为例[J]. 同济大学学报(社会科学版), 2021(4): 28-40.

【责任编辑 邱佛梅】

The Inspiration of China's Experience in Building Special Economic Zones on Brazil's Strategic Planning for the Construction of Special Economic Zones

DAI Yonghong & WANG Junhao

Abstract: Special Economic Zones (SEZs) serve as a pivotal policy tool for stimulating regional economic development, particularly in developing countries. As the world's largest developing country, China has achieved remarkable economic success since its reform and opening-up, a trajectory deeply intertwined with the establishment of SEZs. These zones have become a crucial engine for driving regional industrial growth in China, which has now emerged as the world's second-largest economy, significantly enhancing its international status and influence. As fellow developing countries and important strategic partners, China and Brazil have deepened their cooperation through mechanisms such as BRICS, the China-CELAC Forum, and the Forum for Economic and Trade Cooperation between China and Portuguese-Speaking Countries. In recent years, the Brazilian federal government has actively explored the establishment of SEZs to promote economic growth and regional development and has established various types of these zones. However, they face challenges, such as insufficient infrastructure, weak policy implementation and oversight, fragmented planning and development, and a shortage of talent. At the same time, the successful experience of China's special economic zones over the past four decades provides valuable lessons for the Brazilian federal government. Analyzing the successful experience and strategic planning of China's special economic zones can help Brazil overcome the current difficulties faced by the development of special economic zones and further optimize the strategic planning of Brazil's own special economic zones. This will highlight the global influence of China's special economic zones, further enhance China's international status, and set a good example for international communication and experience sharing in the Global South.

Keywords: special economic zones; developing countries; China; Brazil; strategic planning