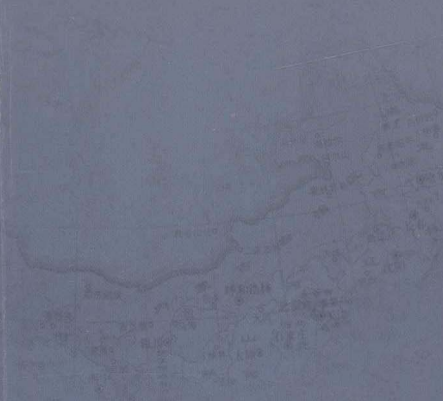




中国东北 对外开放

THE OPENING UP OF NORTHEASTERN CHINA

李玉潭◎主 编
赵儒煜◎副主编

 吉林大学出版社

谨以此书献给中国改革开放三十周年

中国东北对外开放

李玉潭 主 编

赵儒煜 副主编

吉林大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国东北对外开放/李玉潭主编. —长春: 吉林大学出版社,
2008.9
ISBN 978-7-5601-3933-3

I. 中… II. 李… III. 对外开放—概况—东北地区
IV. F127.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 136189 号

书 名: 中国东北对外开放
作 者: 李玉潭 主编
责任编辑、责任校对: 刘冠宏
吉林大学出版社出版、发行
开本: 880×1230 毫米 1/32
印张: 9.625 字数: 245 千字
ISBN 978-7-5601-3933-3

封面设计: 孙明晓
吉林科华印刷厂印刷
2008 年 9 月第 1 版
2008 年 9 月第 1 次印刷
定价: 20.00 元

版权所有 翻印必究
社址: 长春市明德路 421 号 邮编: 130021
发行部电话: 0431-88499826
网址: <http://www.jlup.com.cn>
E-mail: jlup@mail.jlu.edu.cn

序 言

今年，是中国改革开放三十周年。1978年，中国共产党召开了具有重大历史意义的十一届三中全会，开启了改革开放的历史新时期。新时期最明显的特点是改革开放，新时期最明显的成就是快速发展，新时期最突出的标志是与时俱进。改革开放三十年来，“中国共产党人和中国人民以一往无前的进取精神和波澜壮阔的创新实践，谱写了中华民族自强不息、顽强奋进新的壮丽史诗，中国人民的面貌、社会主义中国的面貌、中国共产党的面貌发生了历史性变化。”^①三十年来，中国的综合经济实力大幅提升，中国人民的生活显著改善，中国的文化建设和社会建设全面展开，取得了拥有十几亿人口的发展中大国摆脱贫困、加快实现现代化、巩固和发展社会主义的宝贵经验。事实雄辩地证明，改革开放是决定当代中国命运的关键抉择，是发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的必由之路。

东北地区早在“一五”时期就是国家投资建设的重点区域，成为新中国历史上最早建成的工业聚集地，为共和国的建设和发展创造了大量的物质财富，做出了重大贡献。1984年，东北地区开始正式走向对外开放，经过20余年的努力，取得了很大的成绩。

^① 胡锦涛：在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告。

中国东北对外开放

但是，在改革开放的初期，由于东北地区没有成为国家对外开放的优先地区和重点地区，没有享受到国家给予东南沿海地区那样的优惠政策，因而东北地区无论是经济发展总量还是对外开放程度，都与东南沿海地区有很大差距，“东北现象”没有得到根本解决。2003年，国家实施东北老工业基地振兴战略，给东北地区对外开放提供了绝佳的发展机遇。通过进一步扩大开放，提高了东北经济的外向度，促进了体制创新和产业转型，为全面振兴东北经济起到了很大的作用。

在进出口方面：1980年，东北三省的进出口总额仅为42.9亿美元，而到2006年则猛增至691.6亿美元，增加了15倍。内蒙古东五盟地区虽然对外贸易的规模较小，品种单一，但近年来也出现了良好的发展势头。从总体上看，东北地区的对外贸易实现了持续增长，规模不断扩大，商品结构趋向合理，竞争力也有了较大提高。

在利用外商直接投资方面：截止2006年，东北三省累计批准涉及外商投资项目数50469项，合同外资金额1136.97亿美元，实际利用外资金额434.18亿美元，分别占全国的8.49%、7.68%和6.34%，投资规模不断扩大，投资结构日趋合理。

在对外投资与经济合作方面：东北地区的国际经济合作主要表现在对外承包工程和对外劳务合作两个方面。改革开放以来，特别是“十五”期间，辽宁省发展较快，吉林省、黑龙江省以及内蒙古东五盟地区发展平稳，为全面实现“走出去战略”奠定了很好的发展基础。

在边境口岸体系建设方面：中国东北地区与蒙古、俄罗斯、朝鲜接壤，加强边境口岸建设对开展与周边国家的经济交流具有重要意义。边境口岸作为对外开放的一个窗口，近年来在东北地区得到了较快的发展，为地方经济发展、城市化建设、国际合作起到了重要作用。

序 言

东北地区尽管在对外开放中还存在着许多亟待解决的问题，但从总体上看发展势头是良好的。只要我们明确指导思想，制定战略目标，选准重点领域，采取得力措施，东北地区的对外开放一定能迎来飞跃性的发展！

本书以中国东北地区（含东北三省及内蒙古自治区的东五盟）对外开放为主题，回顾了中国东北地区对外开放的历程，总结了对外开放的现状与问题，分析了对外贸易、引进外资、对外投资、国际合作、以及边境口岸体系建设等主要问题，提出了进一步扩大对外开放的战略与政策建议。我们撰写本书的目的是，总结过去，正视现实，展望未来，推进发展。

谨以此书献给中国改革开放三十周年！

目 录

第一章 中国东北地区对外开放的历程	1
第一节 由点及面 辽宁先行	2
一、由大连起步的东北对外开放.....	2
二、辽东半岛的全面开放	10
第二节 由边及内 全面开放	13
一、黑龙江省的对外开放	14
二、内蒙古自治区的对外开放	21
三、吉林省的对外开放	25
第三节 东北振兴 开放加速	30
一、东北振兴战略下的对外开放政策	30
二、东北振兴推动对外开放的加速发展	32
第二章 中国东北地区对外开放的现状与问题	37
第一节 东北地区对外开放的特点	38
一、对外贸易在全国的地位进一步下降	38
二、近年来利用外资规模下降较快	39
三、利用外资的质量有所提高	40
四、对外国际经济合作面临更加严峻的挑战	41
五、对外直接投资处于起步阶段	42
第二节 东北地区对外开放的现状	43
一、东北地区对外贸易的发展状况	43
二、东北地区外商直接投资的发展状况	50
三、东北地区对外国际经济合作的发展状况	55

中国东北对外开放

四、东北地区金融领域对外开放的基本情况	57
五、东北地区主要沿边开放城市的对外开放	58
第三节 东北地区扩大对外开放的国内外环境分析	62
一、国际环境	62
二、国内环境	64
第四节 东北地区扩大对外开放的优势和制约因素	66
一、东北地区扩大对外开放的优势	66
二、主要制约因素	69
 第三章 中国东北地区的对外贸易	72
第一节 东北地区对外贸易概况	73
一、东北地区对外贸易规模不断增长	73
二、东北地区外贸增长速度落后于全国平均水平	76
三、东北地区对外贸易在全国的地位不断下降	76
四、东北地区对外贸易与发达地区相比差距巨大	77
第二节 东北地区对外贸易结构分析	78
一、东北地区进出口商品结构	79
二、东北地区对外贸易对象国分析	86
第三节 东北地区对外贸易方式分析	90
一、辽宁省：来料加工特色明显	91
二、黑龙江省：边境贸易地位突出	93
三、吉林省：一般贸易为主	94
第四节 东北地区对外贸易地区差异分析	96
一、东北三省内部地区差距巨大	96
二、东北三省内部也均呈现不均衡特征， 中心城市作用突出	96
第五节 东北地区对外贸易存在的主要问题	101
一、在全国的地位不断下滑	101

目 录

二、外贸依存度偏低·····	101
三、贸易对象过于集中·····	102
四、出口商品结构需要优化·····	103
五、外贸与本地区产业关联程度偏低·····	103
第四章 中国东北地区的外资引进·····	105
第一节 东北地区的外资引进概况·····	105
第二节 东北地区外资引进的结构分析·····	109
一、辽宁省的外资引进结构·····	109
二、吉林省的外资引进结构·····	119
三、黑龙江省的外资引进结构·····	125
四、蒙东地区的外资引进结构·····	130
第三节 东北地区外资引进的方式分析·····	132
第四节 东北地区外资引进的地区差异·····	137
第五节 东北地区外资引进存在的主要问题·····	138
一、外资总体规模偏小·····	138
二、地域分布失衡·····	143
三、产业结构不合理·····	145
四、投资环境欠佳·····	146
第五章 中国东北地区的对外投资与经济合作·····	148
第一节 东北地区对外投资与经济合作概况·····	149
一、东北地区对外投资情况·····	149
二、东北地区对外经济合作发展情况·····	154
第二节 东北地区对外投资与经济合作中存在的问题·····	161
一、对外投资与经济合作总体发展水平较低·····	161
二、各省（地区）的对外投资与经济合作发展 水平差异较大·····	162

中国东北对外开放

三、投资项目规模两级分化严重	163
四、各个省份（地区）对外投资与经济合作 发展不稳定	163
五、对外投资与经济合作的对象国（地区）和 行业分布高度集中	165
六、对外投资与经济合作的形式相对单一且层次较低	166
第三节 东北振兴与“走出去”战略	167
一、东北地区加快实施“走出去”战略的意义	167
二、东北地区实施“走出去”战略的导向与方式选择	170
第四节 东北地区实施“走出去”战略的主要障碍	173
一、实施“走出去”战略中的政府“越位” 与“缺位”	173
二、东北地区企业自身的竞争力不强	177
三、投资与合作对象国（地区）的基础环境较差	179
四、国际资源和能源市场竞争激烈	180
第六章 中国东北地区的边境口岸体系建设	181
第一节 东北地区边境口岸的分布与特征	181
一、口岸及其分类	181
二、东北地区边境口岸的分布	183
三、东北地区边境口岸的特征	195
第二节 东北地区主要边境口岸现状	197
一、黑龙江省主要口岸的发展与运行	197
二、吉林省珲春市口岸的发展与运行	206
三、辽宁省丹东口岸的发展与运行	210
四、内蒙古自治区主要口岸的发展与运行	217
第三节 东北地区口岸体系的形成与发展前景	225
一、东北地区边境口岸体系的形成	225

二、东北地区边境口岸体系对经济发展的作用·····	231
三、东北地区口岸体系发展中存在的问题·····	238
四、影响东北地区口岸体系发展的主要因素·····	239
第七章 中国东北地区扩大对外开放的战略与政策建议·····	243
第一节 东北扩大对外开放战略·····	243
一、东北地区扩大对外开放的前提条件·····	243
二、东北地区对外开放的指导思想、基本原则 与战略目标·····	245
三、东北地区对外开放的重点领域·····	247
第二节 东北地区扩大对外开放的政策建议·····	252
一、加速投资环境建设，增创新的对外开放优势·····	253
二、注重发挥窗口作用，以点带面，拓展对外开放·····	254
三、调整产业结构，因地制宜发展装备制造业及 高新技术产业·····	256
四、通过对外开放，促进农业现代化和产业化·····	259
五、扩大服务贸易领域的对外开放·····	260
六、发展循环经济，加强环境保护国际合作·····	262
附录：中国东北各省（区）对外开放“十一五”规划 ·····	266
（一）辽宁省对外开放“十一五”规划 ·····	266
（二）吉林省对外开放规划纲要 （吉林省十一五规划纲要摘录） ·····	282
（三）黑龙江省对外开放规划纲要 （黑龙江省十一五规划纲要摘录） ·····	285
（四）内蒙古自治区对外开放规划纲要 （内蒙古自治区十一五规划纲要摘录） ·····	290
后记·····	294

第一章

中国东北地区对外开放的历程

在 1978 年末召开的党的十一届三中全会之后，中国正式迈出了走向对外开放的步伐。虽然在建国之后中国就已经开始了对外经济往来，但是由于世界政治经济因素，中国对外开放的范围只局限在苏联和东欧的一些社会主义国家之内，而且都是一些规模较小的对外贸易。在与苏联关系恶化以后，中国几乎是在完全封闭的情况下关起门来搞建设，对外开放并没有作为我国的一个重要发展战略。因此，可以这样说，在改革开放之前，东北地区乃至全中国都没有真正意义上的对外开放。

1978 年，党的十一届三中全会做出了实行改革开放的重大决策，随着我国将工作重点转移到社会主义现代化建设上，对外开放也开始逐渐成为我国的重要发展战略。1979 年 7 月，中共中央、国务院同意在深圳、珠海、汕头、厦门试办出口特区。1980 年 5 月，中共中央将这四个出口特区改称为经济特区。经过几年成功的实践，上述四个经济特区取得了显著的成绩，对外贸易有了大幅度增长，吸引的外资也在逐年增加，先进的技术和管理经验也通过经济特区来到中国，特区成为中国国际交往的技术窗口、管理窗口和知

中国东北对外开放

识窗口。在此基础上，中共中央、国务院决定从 1984 年开始，进一步开放大连、秦皇岛、天津、烟台、青岛、连云港、南通、上海、宁波、温州、福州、广州、湛江、北海等 14 个港口城市和海南行政区，并在这些城市开辟了经济技术开发区。这是中国继建立特区之后在对外开放方面做出的另一重要举措，也是东北开始走向对外开放的起步阶段。

第一节 由点及面 辽宁先行

1984 年，由于有了国家强大政策的支持和指导，大连作为率先开放的 14 个沿海城市之一，加入到了全国对外开放的行列之中，在经济生活的各个方面都开始发生了前所未有的巨大而深刻的变化。所以，我们把 1984 年作为东北地区正式走向对外开放的起点。而辽宁省是东北经济的第一大省，也是中国重要的开放省份之一，具有既沿海又沿边的特殊地理优势，加上其雄厚的工业经济基础，使得辽宁省走在了东北开放的最前沿。而大连市作为东北地区的最重要海港，凭借其得天独厚的地理优势和不可替代的经济实力，成为东北对外开放的窗口。

一、由大连起步的东北对外开放

在 1984 年 4 月 6 日结束的沿海部分城市座谈会上，邓小平同志指出：“我们建立特区，实行开放政策，有个指导思想要明确，就是不是收，而是放。”邓小平同志还提出：“除现在的特区之外，可以考虑再开放几个点，增加几个港口城市，如大连、青岛。这些地方不叫特区，但可以实行特区的某些政策。”这次会议建议：进一步开放天津、上海、大连、秦皇岛、烟台、青岛、连云港、南通、宁波、温州、福州、广州、湛江和北海十四个沿海港口城市，

第一章 中国东北地区对外开放的历程

在扩大城市权限和给予外商投资者若干优惠等方面，实行以下政策和措施。1984年5月4日，中共中央和国务院同意批转《沿海部分城市座谈会纪要》，扩大这些城市对外开展经济活动的权限，并对外商投资者给予多项优惠政策，根据会议纪要，此次座谈会决定实行十项有利于对外开放的政策与措施，^①从如下几个方面促进了我国对外开放：

（一）以吸收与引进外资方面的优惠政策促进对外开放。会议纪要的这十项政策强调，对外开放首要的方面就是实行有利于实现扩大吸收与引进外资的政策与措施，集中体现在前三项规定中。

1. 关于放宽沿海港口城市利用外资审批权限的规定。对于生产性项目，利用外资进行老企业技术改造和建设新厂，凡属建设和生产条件不需要国家综合平衡，产品不要国家包销，出口不涉及配额，又能自己偿还的，天津、上海两市对每个项目总投资的审批权限放宽到三千万美元以下；大连市放宽到一千万美元以下。而对于非生产性项目，凡属主要靠利用外资、自筹和进口器材建设、不需要国家综合平衡的，不论其投资额多少，均由各市自行审批。凡按照上述规定权限，由这几个城市自行审批的利用外资项目，与其有关的设备进口、组团出国考察、对外洽谈成交等，均自行审批办理，但应按规定上报备案。对于在兴办的经济技术开发区内，利用外资项目的审批权限，可以进一步放宽，大体上比照经济特区的规定执行。

2. 对于引进外资的使用，在政策上更加偏重于对老企业的改造。如第三项政策规定，要积极支持利用外资、引进先进技术改造老企业。抓紧对老企业的技术改造，上一批对四化建设有重要作用的中小型项目，是这几个港口城市近期内利用外资、引进先进技术

^① 中国法律法规大全：国务院关于批转《沿海部分城市座谈会纪要》的通知 http://www.chnlaw.net/chinalaw/HTML/chinalaw_5242_3.htm

中国东北对外开放

的重点。特别是那些利用现有基础，引进一些新工艺、新技术，更新若干关键设备，就可以增加生产能力，提高产品质量，得到明显经济效益的项目，更应优先安排。

3. 在外汇使用方面，增加了沿海港口城市的使用额度。根据政策第二项，在政策制订后几年内，天津的额度定为每年二亿美元，上海为三亿美元；大连增至一亿美元，其他几个市也要增加一定额度；有的还要适当增加些中国银行外汇贷款。按照国家有关规定，外汇的使用主要应用于引进先进技术，进口必需的关键设备、仪器仪表。如果用于引进专利和专门技术（软件），按银行公布的外汇牌价结汇。使用中国银行的外汇资金及国际信托投资公司的外汇资金，其政策待遇与利用外资“一视同仁”。中国银行要改进服务，扩大业务，并应联合外资银行组成投资财团，支持沿海港口城市的经济建设。

4. 对外资的宏观计划与指导。根据会议纪要第九项规定：各级计划部门制订“七五”计划和今后中长期规划，应把利用外资进行技术改造和新建项目，作为一个重要方面加以安排，并搞好综合平衡。利用外资项目的年度投资安排，可作为指导性指标，在各市固定资产投资总规模中单列，执行中可按实际情况进行调整。安排利用外资和引进技术的总体计划、具体项目和洽谈签约，要加强咨询调查，要征求各行业主管部门的意见，以利于同全国计划和行业规划相衔接，要互通信息，不断总结经验，避免不必要的重复引进和失误。国务院各主管部门要以积极支持的态度。加强行业规划指导、检查协调、情况通报和统计、审计工作。

这些政策在引进外资方面，使得沿海开放城市有了更大的利用外资的自主性，增加了外汇使用的额度，放宽了审批的权限，简化了外资项目审批的手续，提高了利用外资的效率。同时对于外资的使用上也要加强国家的宏观调控与指导，使之更加偏重于引进先进的技术及设备，重点用于老企业改造，使得外资的引进能够更多流

第一章 中国东北地区对外开放的历程

向对国家经济发展战略有重大意义的产业上。

(二) 以税收方面的优惠政策促进对外开放。这是在这十项政策中涉及、体现最多的一个方面。各项有利于引进外资、使用外资的税收优惠政策，积极地引导国内外企业进入我国亟需发展建设资金的行业与领域。

1. 在引进外资改造老企业方面的税收优惠。引进外资对老企业进行技术改造，进口国内一时不能生产或不能保证供应的关键设备、仪器仪表和技术改造必需的其他器材，不论外汇来源，1990年以前免征关税和进口工商统一税；因技术改造新增的利润，先还账后缴利，利改税的企业先还账再缴企业所得税；对主要是提高产品质量而生产能力不增加或增加不多的项目，经济效益虽好但缺乏创汇能力的项目，社会经济效益好而企业收益不明显的项目，各市可以在保证完成财政、外汇上缴任务的前提下，在该行业或地方财政收入中统筹还账；对技术改造期间要影响原有生产能力和经济收益的项目，各市在不影响全市上缴任务的前提下，可以相应调整该企业的生产计划和利税上缴任务。

2. 对中外合资、合作经营企业及外商独资企业的税收优惠待遇。要选择那些确实能够引进先进技术，推动全行业技术改造，产品能开拓外销市场和替代进口，以及投资较大的开发项目，积极兴办中外合资、合作经营企业，允许外商办独资企业。这类生产企业，凡属技术密集、知识密集型的项目，或者外商投资在三千万美元以上、回收投资时间长的项目，报经财政部批准，企业所得税也可以减按15%的税率征收。土地使用费或土地税的收取标准，由各市在国家规定的幅度内灵活掌握。但是，中外合资、合作经营企业的中方税后利润，仍应按规定上缴中央财政和地方财政。

中外合资、合作经营企业以及外商独资企业，作为投资进口的生产和管理设备、建筑器材；为生产出口产品而进口的原材料、元器件、零部件、包装物料等；进口自用的交通工具、办公用品；投

中国东北对外开放

资的外商和国外技职人员进口安家物品和自用的交通工具（限合理数量），均免征关税和进口工商统一税。这类企业的产品出口（不含国家限制出口产品），免征出口关税和工业环节的工商统一税。但是，用免税进口的原材料生产的产品，内销时应照章补税。

3. 经济技术开发区及其税收优惠。会议纪要的第五项提及了兴办经济技术开发区的构想。即在某些沿海开放城市，可以划定一个有明确地域界限的区域，兴办新的经济技术开发区。经济技术开发区要大力引进我国急需的先进技术，集中地举办中外合资、合作、外商独资企业和中外合作的科研机构，发展合作生产、合作研究设计，开发新技术，研制高档产品，增加出口收汇，向内地提供新型材料和关键零部件，传播新工艺、新技术和科学的管理经验。有的经济技术开发区，还要发展为国际转口贸易的基地。

在税收优惠方面，经济技术开发区内，中外合资、合作办的及外商独资办的生产性企业，其企业所得税减按 15% 的税率征收（中方税后利润仍按规定上缴）；对外商所得合法利润汇出时免征汇出税。区本身和区内企业自用的建筑材料、生产设备、原材料、零配件、元器件、交通工具、办公用品的进口和产品的出口、内销，也执行经济特区的优惠政策和管理办法（包括内销产品要补税）。

4. 其他方面的税收优惠。除了上述三项税收优惠以外，还有在发展进料加工出口方面的税收优惠政策，如推行生产一条龙，工贸结合，进出结合，用外汇按国际价格结算，自负盈亏；按照《国务院办公厅转发关于青岛纺织品联合进出口公司经营试点中几个问题的请示的通知》（国办发〔1984〕12 号文件）规定，免征所有环节的工商统一税（增值税），有盈利的企业征收企业所得税。在基础设施建设方面，建设经济技术开发区基础设施所需进口的机器、设备和其他基建物资，不分外汇来源，1990 年前一律免征关税和进口工商统一税。