



CDI丛书

中国经济特区研究

——昨天和明天的理论与实践

樊纲/等著

2018年是改革开放40周年。40年来中国取得举世瞩目的成就，中国经济特区建立30年，是中国经济特区30年，一大亮点是经济特区，中国改革开放的窗口，做改革开放的先行者，在改革开放中探索新路，开创未来，在纪念这一伟大事件。

研究经济特区，需要回答以下几个问题：——如何从一般性的经济理论出发，对经济特区进行分析，找出其中具有一般性的规律，从而对现代经济理论做出重要贡献。

——如何从经济理论出发，对经济特区进行分析，找出其中具有一般性的规律，从而对现代经济理论做出重要贡献。

——经济在一个国家内部起着什么样的作用，它是如何对其他的地区产生影响，从而对其他的地区产生影响。

——如何从一般性的经济理论出发，对经济特区进行分析，找出其中具有一般性的规律，从而对现代经济理论做出重要贡献。

——经济在一个国家内部起着什么样的作用，它是如何对其他的地区产生影响，从而对其他的地区产生影响。

——如何从经济理论出发，对经济特区进行分析，找出其中具有一般性的规律，从而对现代经济理论做出重要贡献。



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



CDI丛书

中国经济特区研究

——昨天和明天的理论与实践

樊纲 / 等著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国经济特区研究——昨天和明天的理论与实践/樊纲著. - 北京: 中国经济出版社, 2009. 1

ISBN 978 - 7 - 5017 - 8771 - 5

I. 中… II. 樊… III. 经济特区 - 研究 - 中国 IV. F127.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 139419 号

出版发行: 中国经济出版社 (100037 · 北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: www.economyph.com

责任编辑: 乔卫兵 吴航斌 (编辑邮箱: hangbinwu@126.com)

责任印制: 石星岳

封面设计: 华子图文设计公司

经 销: 各地新华书店

承 印: 三河市佳星印装有限公司

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印张: 18.5 字数: 292 千字

版 次: 2009 年 1 月第 1 版

印次: 2009 年 1 月第 1 次印刷

印 数: 4000 册

书 号: ISBN 978 - 7 - 5017 - 8771 - 5/F · 7740

定价: 45.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 由我社发行部门负责调换, 电话: 68330607

版权所有 盗版必究

举报电话: 68359418 68319282 国家版权局反盗版举报中心电话: 12390

服务热线: 68344225 68341878

本书入选新闻出版总署纪念改革开放 30 周年百种重点图书选题。

课题组研究人员

组 长：樊 纲

成 员：(以姓氏笔画为序)：

王 梅 冯苏宝 曲 建 胡振宇

郭乃达 武良成 谭 刚

前言

Foreword

2008 年是中国开始改革开放道路 30 年；2010 年则是中国经济特区建立 30 年。而中国经济改革 30 年，一大亮点就是经济特区，特区为中国改革开放的事业做出了独特的贡献。本书就是用对中国经济特区的研究，来纪念这一伟大事件。

研究经济特区，需要回答的是以下几方面的问题：

——如何用一般性的经济理论对特区现象进行分析，找出其中具有一般性的规律，再上升到理论的高度，从而对现代经济理论做出应有的贡献；

——如何用经济理论来分析实践的过程，将特区发展的经验进行梳理与概括，以便于把握，以指导今后的实践；

——特区在一个国家体制改革与经济发展过程中起着怎样独特的作用，它是以何种方式促进着改革与发展的进程，如何对其他的地区产生影响；

——特区是在改革与发展过程初期阶段特有的现象，还是在改革与发展全过程都有意义、都需要存在的制度安排？30 年后，特区是否还有存在的价值？如果有，它应该如何“特”下去，应该如何进一步发挥“先行先试”的作用？

——经济特区这一在中国的特殊做法是否也可以应用于其他国家的特殊的历史与文化环境，也就是说，它是否具有一般的意义，具有在国际上普遍的适用性？

本书将力求回答这些问题。第一篇将着重对特区进行一般经济理论的分析，分别从制度经济学暨转轨经济学的角度和发展经济学的角度来解析特区现象。第二篇则以理论为指导，对特区建立的历史背景、实践过程 and 在中国改革与发展中所起的作用，进行分析与梳理，站在今天的高度，系

统地审视特区的“昨天”。第三篇则立足于今天的现实，放眼未来，研究特区如何在改革与发展的新阶段，进一步创新，发挥其独特的作用。特区这一制度安排，是否也适用于其他发展中国家或体制转轨国家的问题，严格说来不是我们可以回答的，我们并不想搞“体制输出”，但由于我们对特区现象进行了一般的理论分析，说明了中国在实践中所面临的各种问题，事实上与其他发展中国家和体制转轨国家所面临问题是一样的或相似的，本书的研究可以为其他国家的学者和政策制定者提供一个分析框架，供他们在研究自己国家所面临的特殊问题时加以参考。

经济特区仍在实践当中，仍是一个不断拓展中的历史进程。中国的改革与发展还远没有结束，我们相信，特区的历史使命，也还远未结束。在中国改革开放 30 年和特区建立即将 30 年的时候进行这项研究，主要的目的，不是总结历史，而是服务于下一阶段的实践。我们以这本书求教于关注特区研究的专家学者，也希望以此书引发对特区这一伟大实践的更为广泛和深入的研究。

前 言

第一篇 中国经济特区的理论分析

第一章	经济特区：转轨经济学的分析	3
1.1	“转轨经济学”——是否有一个已知的“目标体制”	4
1.2	转轨过程中的利益阻力：如何在旧体制既得利益最薄弱的 环节上取得突破	7
1.3	制度信息的不完全	12
第二章	特区与发展：发展经济学的分析	17
2.1	发展经济学的一些基本理论要素	18
2.2	经济特区在发展中的独特作用	26

第二篇 中国经济特区的实践

第三章	中国经济体制改革的开始与经济特区的建立	33
3.1	改革与发展背景	34
3.2	邓小平与经济特区	42
第四章	经济特区：体制转轨的探索	51
4.1	经济特区的初始制度安排	52
4.2	改革开局阶段（1980 - 1984 年）	55
4.3	对传统体制进行重点突破阶段（1985 - 1992 年）	61
4.4	初步形成市场经济体制阶段（1993 - 2002 年）	69

4.5	综合配套改革阶段（2003 年至今）	83
第五章	经济特区：在开放条件下率先发展	95
5.1	利用新体制配置稀少资源	96
5.2	利用制度的相对优势扩大外贸	106
5.3	从经济特区到特大城市	118
第六章	特区转轨与发展模式的“外溢”	129
6.1	特区内外：从二元现象到一体化	130
6.2	从特区到全国：特区转轨与发展的先行示范与外溢推广	136
 第三篇 中国经济特区的新使命 		
第七章	中国改革与发展的新阶段及特区的新使命	149
7.1	中国改革的新阶段及特区的新使命	150
7.2	中国发展的新阶段及特区的新使命	157
7.3	“改革焦虑症”和特区综合试验的意义	166
第八章	特区创新：建立有序竞争的市场经济	171
8.1	特区经济体制改革的新形势、新问题	172
8.2	深化特区经济体制改革的总体思路	175
8.3	中国经济特区经济体制改革的重点	177
第九章	特区创新：完善社会保障与公共服务体制	189
9.1	准公共品供给：深圳的现状及其存在的问题	190
9.2	完善准公共品供给机制：新时期的思考与探索	197
9.3	多元供给与有效监管——准公共品供给的体制变革 与制度安排	204
第十章	特区创新：发展广泛参与和权利制衡的民主政治 ...	211
10.1	新时期深圳特区面对的民主政治改革新要求	212

10.2	深圳特区探索民主政治创新的总体思路	216
10.3	积极探索扩大民主有序参与的实现形式	217
10.4	积极探索建立健全权力制衡机制	221
第十一章	特区创新：人与自然和谐共处	227
11.1	特区较早遇到快速发展累积的人口、资源、环境问题	228
11.2	特区可持续发展的思考与探索	232
11.3	特区创新——建立资源节约型和环境友好型社会	239
附录	深圳特区与香港	247
历史篇章		259
深圳经济特区改革探索大事记		270
后 记		282

第一篇

中国经济特区的理论分析

中国经济特区研究涉及两方面的理论问题：一方面是体制转轨的问题；一方面是经济发展的问题。因为这实际就是中国的问题——中国一方面是体制转轨国家，另一方面是经济发展国家。因此，本书在分析经济特区的具体历史进程和具体特征之前，要先分别从转轨经济学和发展经济学两个角度，进行一些理论的分析，将这两个理论最新的一些研究成果应用于经济特区的研究，用理论抽象的力量，力争概括出经济特区最重要的本质特征，提炼出解释特区之所以能有其独特作用的各种理论要素，以便我们更全面更深入地把握中国的经济特区。

第一章

经济特区:转轨经济学的分析

研究经济特区,首先要研究的就是它在全国的)经济体制改革过程中的独特作用。我们不应满足仔细回顾和描述经济特区是如何实现体制改革、如何率先进行制度创新、如何在体制上先行一步为全国做出了示范等的历史,而是试图用经济学的一般理论,特别是制度经济学和转轨经济学的理论,对这一历史进行分析,从理论上去把握历史、分析历史,从而为经济学理论的发展,做出一些贡献,也为今后的体制改革(我们的进一步改革,也许还有其他国家今后的改革),提供一些具有普遍意义的规律性的知识。

转轨经济学的分析主要集中在以下几个方面:

——关于转轨“体制目标”及其作用的分析;

——体制转轨是一个克服旧体制既得利益阻力的过程;

——转轨过程中如何克服制度知识的不足、保持制度体系各要素之间相互协调以减少“不协调成本”的问题。

我们的分析将表明,经济特区的独特价值,就在于它在这三个方面,都发挥着独特作用。

1.1 “转轨经济学”——是否有一个已知的“目标体制”

究竟有没有一个经济学的分支,可以称为转轨经济学(Economics of Transition)?它与制度经济学,包括其中的制度变迁理论(institutional changes)有差异,也与“比较经济学”有明确的边界与论题上的差异。这不仅是一个理论问题,其实也是我们研究中国30年改革开放历程时可能无法回避的问题,因为它关系到我们是不是有一个现实中的经济体制作为改革的“目标模式”。

假定存在两种不同的体制,A和B。研究任何一种制度或制度一般,无论是A还是B的内容、特点、运行方式、产生的原因等等,便是“制度经济学”。它的特殊内容可以表示为:

A 或 B

对A与B的制度特征进行比较、研究(不一定评判孰优孰劣),则是“比较经济学”的特殊界定。它的特殊内容可以表示为:

$A \cap B$

在制度经济学中,一个重要的组成部分就是研究制度的变迁。比如诺斯、威廉姆斯等人从经济学的基本理论出发,用理性选择的方法,通过历史资料的分析,研究制度是如何演变、变迁的,是哪些因素的出现,诱使人们对原有制度进行改变,以在新的条件下捕捉新的机会、获得新的利益(诺斯,1990,2007)。也就是说,制度经济学中的制度变迁理论,研究了以下的进程:

$A \rightarrow B$

制度变迁理论已经不是单纯地研究A或B本身,也不是对A或B进行比较,而是研究“ $\rightarrow$ ”所表示的变迁过程,研究这一过程是如何发生、如何进行的,最终B是如何形成,从而制度从A转变为B的。

那么这不就是制度转轨吗?所谓转轨经济学与制度变迁理论又有什么差异呢?

差异在于,历史上,从中世纪的农业社会向现代市场经济变迁的时候,当时的人们并不知道有一个我们今天所说的市场经济,不知道市场经济应该是一种怎样的制度,其激励与约束机制都是怎样的,都有哪些必要的制度

要素,等等。人们是在逐步的摸索过程中,在不自觉的,甚至是盲目的探索中,逐步建立起了一个后来被称作市场经济的东西。

甚至当初计划经济的形成,至少对前苏联来说,也是一个制度变迁的过程。因为尽管当时人们心中有一个计划经济的理论蓝图,但也只是蓝图而已,现实世界中还不曾有过一个计划经济,人们必须在实践中探索,对理论上的那个模本进行种种修正,才完成了现实中的制度变迁。

但是,在人类历史的 20 世纪末期,出现了一种特殊的制度变迁,就是人们要放弃计划经济,实行市场经济。而这时这种制度改变的目标模式即市场经济,已是一个存在的现实,不一定是在本国历史的现实(有的国家在几十年前的历史上曾是现实),但已经是世界上其他国家的现实,这时的任务就是从现实中的经济制度,向一个已知的经济模式进行转轨(Fischer, Stanley, and Alan Gelb, 1991, Sach, Jeffrey and Wing Thyee Woo, 1994)。也就是说:制度经济学中的变迁理论中的 B,是未知的,未存在过的,而转轨经济学中的 B 是已知的,已经存在过并仍然存在着体制。我们用()表示已知,则转轨问题的特殊形式就是:

$A \rightarrow (B)$

这一假说丝毫不否定可能存在着以下的“误差”:(1)市场经济在不同的历史、文化背景和国家特征之下,会在现实中有这样那样的差异或变异;作为改革目标模式的,只能是“市场经济一般”,即那些构成市场经济体制的基本构架,而不是具体细节;(2)人们可能只是大概地(“远远地望见”)知道现实世界存在着市场经济,但对于市场经济制度的许多细节,在开始时并不了解,甚至会有误解,特别是只看到它运作的一些结果,但并不了解它运作的许多具体的制度要求。但这没有关系,这些误差不能否定基本的问题:人们在各自特殊的历史条件下,大致知道自己转轨的目标。

正是这一点决定了转轨经济学的确有自己特殊的界定,它所分析的问题的确有所不同。这在前苏联、东欧的转轨过程中表现得最为明显。他们明确地表示就是要“回到欧洲”去,实现欧洲式的市场经济,所以他们会一开始就用激进的办法,直接照搬欧美的经济制度,力图尽快实现转轨。

中国当然不是这样。但是,我们却很难说中国人在变革初期就不知道自己的目标模式是市场经济。市场经济的很多制度在当时中国的各种条件下无法实施,甚至在开始的时候无法把市场经济纳入官方语言,但在许多人

的心目中至少是想要市场经济的那种运行方式和它所能产生出的那种经济效果。十一届三中全会之前,中央政府派出了若干个高层考察团出访欧美及新加坡等国,考察当地的经济社会体制,对于后面中央所做出的决议起到了直接的重要作用。邓小平说“摸着石头过河”,要“过河”其实是确定的,河的“彼岸”多多少少是知道的,不知道的是“怎么过”,所以要“摸石头”。特别是,如果我们不是局限在开始时的争论,而是从体制转轨的全过程来看问题,我们哪一项改革、哪一阶段的改革,不是把市场经济国家的制度拿来借鉴一番,并试图在本国、本发展阶段的具体约束条件下,在基本内容上逐步实现类似或同样的制度?“与国际规则接轨”,则是从另一个角度使自己的制度与以市场经济制度为基本内容的国际制度相一致,或最终相一致。

也正因如此,我们当今的“改革”,一定也是一个“开放”的过程,是一个向别的国家学习、与国际规则接轨的过程。没有开放,无法理解改革,也无法解释改革。在转轨经济学中,我们甚至不必要单独分析开放,因为作为“转轨目标”的那一“轨”,原先就是在“外面”的。而我们所要分析的“经济特区”,其本质定义就是“改革开放的特区”。

也正是在这个意义上,可以认为中国过去 30 年体制改革的基本问题就是在原有制度或制度残余(以及特殊发展阶段)的约束下,向一个多多少少已知的新体制即市场经济制度转轨的过程;它本质上是一个“转轨”(Institutional transition)问题,而不是在未知目标条件下“变迁”(Institutional change)的问题。也正是因为“目标是一个已经存在的体制”这个问题上,我们与苏东国家具有一致性,我们所研究的转轨经济学,也就具有一般的普遍的理论性质。

总之,我们这里的分析不仅要说明事实上存在着可以与其他学科分支明确区分、有着自己特殊问题的经济学分支“转轨经济学”,而且提出了一个理论假说:即使在中国,我们体制转轨的“目标体制”,即一般意义上的已经存在着市场经济,在改革政策制定过程中其实是个已知的因素。这也就解释了为什么我们在改革的过程中总是在向别人学习,参照别国的做法。

从这个角度出发来看中国的经济特区,它的发展过程在“目标模式”这个问题上与整个中国可能并没有什么最初的差异:在最开始可能也只是知道“要过河”。但它的特殊使命则在于“先行先试”,也就是要最先在目标模式上清楚起来,以便为全国提供示范。而深圳特区和珠海特区设在紧临香

港和澳门的地区,要向已经存在的市场经济学习与接轨的目的是显而易见的。而特区一旦形成优势,国内的人在改革过程中需要了解改革目标的时候,就可以去特区参观,而不必“出国”考察,则说明经济特区在明确改革目标模式中的作用。

而以上理论分析真正重要的结论是:经济特区本质上可以是在全国改革的目标模式还不很明朗时,最先以某种(任何一种)已经存在的经济体制为学习目标的特殊体制试验区域,为全国“探明”体制改革的目标模式。我们甚至可以在理论上假设:如果世界上存在5种不同形式的市场经济,人们一开始不确定哪一种更适合本国国情。这个国家就可以设5个以不同形式的市场经济为学习目标的经济特区,同时开始体制转轨,经过一段时间的竞争与比较,在这5种特区中选择一种最适合本国国情的推广到全国(当然也可能是结合5种的某些特点发展出了最适合本国的第6种形式,这也是转轨)。

这一小节我们分析了改革的目标模式问题。有了目标模式,接下去的问题就是如何改革、如何转轨了。这时我们通常遇到的问题就有两个,一个是愿意不愿意改,一个是怎么改、会不会改?有人不愿改,会发生利益冲突,产生混乱;不会改,不知道好的制度应该是什么样子,也会在经济中引起混乱。这都是现实中人们想要避免的问题,也是转轨经济学所要研究并提供对策思路的问题。

下一小节我们就集中分析“阻力”问题,然后再集中分析“知道”什么的问题。

1.2 转轨过程中的利益阻力:如何在旧体制既得利益最薄弱的环节上取得突破

1.2.1 改革面临的利益阻力:利益而不是意识形态

从计划经济向市场经济转轨的激励,显然来自两种制度经济效率的比较。对一个国家整体来说,或者对一国政府来说,民富国强,不再“挨打”,显然是基本的激励。对个人来说,激励则是富裕、过好日子。体制转轨过程开始的必要条件是:人们对已有的关于两种制度经济效果的信息,足以提供新

的利益的激励,使人们开始改革。也就是说,我们可以假定人们知道存在制度 B,而且知道它按某种目标衡量(如效率目标)优越于 A,实现转轨可以提供一个价值增量,为了追求这个价值增量,人们开始从 A 向 B 转轨的过程。中国改革初期,人们就已清楚地看到了旧体制下经济的落后、市场经济的发达,二者的反差,构成了中国领导人做出了进行体制改革的决定。

那么为什么改革不可能一下子完成,还会有阻力存在呢?答案首先在于旧体系本身形成的既得利益,在于那个旧体制的既得利益集团在改革过程中面临利益受损的可能。这一点在樊纲 17 年前发表的《论改革进程》一文中和后来出版的《经济体制改革的政治经济学分析》一书中已有较详细的说明。新制度也许对社会上绝大多数人来说都能带来新增的好处,对另一部分人(可能只是极少数人)来说也许从利益(收入)的绝对值来说也会是增大的,但只要相对减少了,即相比其他人自己的“层级”下降了,这少部分的人就会构成反对改革的既得利益者。用改革“红利”的一部分对一些人进行“补偿”都无法使他们不反对改革,因为新制度如果不改变原来的“层级”结构就不成其为新制度了。正是在这个意义上,笔者认为制度转轨在很多情况下是“非帕累托改变”,因为经济学中的“帕累托改进”,指的是没有人受损(无论是绝对受损还是相对受损)的前提下一部分人利益获得增进的情况(见樊纲,1991)。

人们往往看到了原有意识形态对改革的阻碍作用,因此强调“解放思想”。但是,这里想指出的是,在一个“实用主义精神”(而不是宗教精神)为主导的社会中,所谓意识形态障碍往往就是既得利益者的一种实用主义地用来维护自己既得利益的“冠冕堂皇”的方便工具。这完全不否定现实中的确存在着具有高尚情操的意识形态的护卫者(在一个“物欲横流”走向极端的历史阶段,我们真的应该对这些高尚的护卫者致敬,尽管我们可能并不同意他们所护卫的原则本身)。但是毕竟,我们可以看到在许多情况下,人们对意识形态的坚守,并不是出于高尚的动机。在他们的行为中,我们看到的往往只是对旧体制下某种利益结构的维护。当然很难否定或忽视意识形态的作用。但是,在一个没有单一宗教的历史,从未出现宗教统治的国家里,意识形态本身的独立性或独立作用是值得怀疑的,至少比起其他国家来我们更需要用其他非意识形态的因素来解释转轨的进程,也就是说,更加用经济学的基本因素来加以解释,这就是利益的阻力或利益的约束。