

中国开发区 实践与思考

王一鸣◎著



中国商务出版社
CHINA COMMERCE AND TRADE PRESS

中国开发区实践与思考

王一鸣 著

中国商务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国开发区实践与思考/王一鸣著. —北京: 中国商务出版社, 2016. 10 (2017. 5 重印)
ISBN 978-7-5103-1668-5

I. ①中… II. ①王… III. ①开发区建设—研究—中国 IV. ①F127. 9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 252906 号

中国开发区实践与思考

ZHONGGUO KAIFAGU SHIJIAN YU SIKAO

王一鸣 著

出 版: 中国商务出版社

地 址: 北京市东城区安定门外大街东后巷 28 号 邮 编: 100710

责任部门: 商务与法律事业部 (010—64245686)

责任编辑: 赵桂茹

邮 箱: cctpress1980@163.com

总 发 行: 中国商务出版社发行部 (010—64266193 64515150)

网 址: <http://www.cctpress.com>

直销电话: 010—64245686

排 版: 北京科事洁技术开发有限责任公司

印 刷: 北京盛彩捷印刷有限公司

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张: 20.5 字 数: 300 千字

版 次: 2016 年 10 月第 1 版 印 次: 2017 年 5 月第 2 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5103-1668-5

定 价: 68.00 元

凡所购本版图书有印装质量问题, 请与本社总编室联系。(电话: 010—64212247)



版权所有 盗版必究 (盗版侵权举报可发邮件到本社邮箱: cctp@cctpress.com)

目 录

第一篇 开发区的发展和开发区的体制

第一章 开发区发展概况和发展阶段	(5)
第一节 开发区的发展和体制概况	(5)
第二节 开发区的本质、内涵和意义	(11)
第三节 开发区的发展阶段	(17)
第二章 开发区管理体制和开发区文化	(24)
第一节 开发区管理体制的三种类型	(24)
第二节 开发区体制的基本职能	(28)
第三节 国外开发区体制介绍	(30)
第四节 开发区文化	(32)
第三章 开发区体制改革与国外行政改革的比较	(35)
第一节 改革的对比	(35)
第二节 改革的启示	(41)
第四章 开发区体制改革的理论思考	(47)
第一节 新制度经济学和公共选择理论的主要观点	(47)
第二节 开发区的实践	(50)

第五章 开发区体制创新的意义和思考	(58)
第一节 创新的意义	(58)
第二节 创新的思考	(62)

第二篇 项目评价和招商引资

第一章 可行性研究的研究	(71)
第一节 可行性研究的形成、引入和应用	(72)
第二节 可行性研究的市场分析	(80)
第三节 可行性研究的经济分析	(88)
第四节 可行性研究的环境分析	(98)
第五节 可行性研究的社会分析	(106)
第二章 项目案例分析	(111)
案例一：开发区联合开发总公司项目	(111)
案例二：三星重工业宁波公司项目	(120)
案例三：岩东排水公司项目	(127)
案例四：富邦商业广场资产重组项目	(138)
第三章 谈谈招商引资	(149)

第三篇 创新发展和金融工具

第一章 创新理论及其时代意义	(158)
第一节 创新理论的提出	(158)
第二节 创新理论的时代特征	(165)
第三节 开发区创新发展的意义和特点	(170)

第二章 产业·货币·金融危机	(181)
第一节 产业化与现代化	(181)
第二节 货币与产业化发展	(191)
第三节 金融危机	(198)
第三章 开发区创新发展与金融工具	(210)
第一节 技术贸易	(211)
第二节 融资租赁	(220)
第三节 风险投资和股权投资基金	(229)
第四节 开发区创新发展结合金融工具的思考	(246)

第四篇 管理的职能和原则

第一章 引言	(253)
第一节 古代的管理思想	(253)
第二节 科学管理理论	(256)
第三节 管理职能的划分	(261)
第二章 计划职能及其原则	(266)
第一节 计划职能	(266)
第二节 计划职能的原则	(267)
第三章 组织职能及其原则	(270)
第一节 组织职能	(270)
第二节 组织职能的原则	(271)
第四章 决策职能及其原则	(277)

第一节 决策职能.....	(277)
第二节 决策职能的原则.....	(278)
第五章 控制职能及其原则	(284)
第一节 控制职能.....	(284)
第二节 控制职能的原则.....	(285)
第六章 创新职能及其原则	(299)
第一节 创新职能.....	(299)
第二节 创新职能的原则.....	(301)
参考文献	(314)

第一篇

开发区的发展和开发区的体制

2014 年是国家级开发区建立 30 周年，也是党的十八届三中全会决定全面深化改革的元年。全面深化改革的主要方向是让市场机制在资源配置当中起决定性作用。开发区是改革开放的产物，虽然诞生于计划经济时代，但一开始就被赋予进行市场化改革的任务。三十多年过去了，无论在国家整体环境是计划经济时代，还是 1992 年后，国家逐步进行社会主义市场经济改革，开发区都在市场经济的改革当中扮演了先行者角色，进行了成功的探索和实践。今天的人们对市场经济与计划经济的对比可能没有那么深的切身感受，对于改革的难度和改革的重要性以及改革的必要性，是否会感同身受呢？我们不妨从开发区的发展和开发区的体制当中，找寻一些过去的回忆以及对未来的展望。

2014 年也是落实“一带一路”倡议的元年。“一带一路”建设标志着我国从外向型经济到开放型经济的转变，这既反映出我国经济发展模式的成功和综合国力的变化，也充分说明我们对经济社会发展的道路自信、制度自信和理论自信。众所周知，近年来高铁、北斗导航、核电已经成为我国走出去参与国际竞争的名片，笔者认为开发区建设和管理的成功模式和经验同样也是我国实施“一带一路”建设的新名片。而且相对于高铁等产业近来在国外遇到的激烈竞争，开发区的模式和经验更具有独创性和竞争力。开发区作为对外开放的窗口，一直将自身定位于连接国内国外两个市场和利用国内国外两种资源的纽带和桥梁。30 年来的成功实践，开发区积累了许多开发、建设和管理的经验，这是一笔宝贵的、独特的经验与财富。在建设开放型经济的新体制当中，开发区能扮演什么样的新角色，我们也能够从开发区的发展和开发区的体制当中总结出一些经验。

2014 年还是国家实现现代化进程中的重要时点，刚好处于从 20 世纪 70 年代实行改革开放到本世纪中叶基本实现现代化的中间时点上。也就是说，往后看，从 1978 年实行改革开放，至今已有 36 年。往前看，从现在开始到实现第二个百年目标，也就是到 21 世纪中叶实现国家的现代化，恰恰也是 36 年。大家知道，实现国家的现代化是中国几代人的愿望，尤其令笔者记忆犹新的是，1975 年 1 月，全国第四届人

民代表大会的第一次会议上，周恩来总理在政府工作报告中明确而坚定地提出要把我国建成“四个现代化”的国家。要知道当时还处于“文化大革命”时期，可以说是百废待兴之时，也是人们思想认识混乱和僵化的时期，即便如此，老一辈政治家仍然初心不变。听到这样的号召，既令人动容，又使人终生难忘。众所周知，产业化是现代化的必经之路，要想实现现代化，就必须推进产业化。而开发区就是以产业化为突破口，是产业化的重要载体，又以产业化带动城市化，承载着现代化的希望。今天，在我国实现两个百年目标的新进程当中，开发区又站上了新的起点。我们可以从开发区的发展和开发区的体制当中获得一些有意义的实践和思考，让历史照亮未来。

总之，中国开发区已经三十而立，发展成果有目共睹，开发区的建设成就是巨大的，开发区的改革实践更是充满创新的元素。认真研究和总结开发区的发展和开发区的体制，认识开发区的本质和意义，认识开发区的发展阶段和历史使命。从改革的大局当中，也从开放的大势当中，更从现代化建设的大事当中，去发现和提炼有助于进一步加快开发区改革开放、建立开放型经济新体制和推进现代化建设的经验和思考，这正是本篇的主旨所在。

第一章 开发区发展概况和发展阶段

第一节 开发区的发展和体制概况

1984年1月,邓小平同志视察深圳、珠海、厦门经济特区后提出:“除现在的特区之外,可以再开放几个点,增加几个港口城市,这些地方不叫特区,但可以实行特区的某些政策。”根据邓小平同志的指示,1984年3月26日至4月6日,中共中央书记处和国务院在北京召开了“沿海部分城市座谈会”,5月4日,中共中央批转“沿海部分城市座谈会纪要”,决定进一步开放沿海14个港口城市,并在有条件的地方兴办经济技术开发区,实行经济特区的某些政策。仅仅4个月后,我国第一个开发区——大连经济技术开发区就获得批准,到1984年年底,全国获批的开发区达到10家。一般都将国务院批准的14个沿海经济技术开发区(1988年6月前批准,见表一)称为第一批国家级经济技术开发区(以下称开发区)。

表一 第一批国家级经济技术开发区

开发区名称	批准时间
大连经济技术开发区	1984年9月
宁波经济技术开发区	1984年10月
秦皇岛经济技术开发区	1984年10月
青岛经济技术开发区	1984年10月
烟台经济技术开发区	1984年10月
湛江经济技术开发区	1984年11月
广州经济技术开发区	1984年12月
天津经济技术开发区	1984年12月
连云港经济技术开发区	1984年12月

续 表

开发区名称	批准时间
南通经济技术开发区	1984 年 12 月
福州经济技术开发区	1985 年 1 月
闵行经济技术开发区	1986 年 8 月
虹桥经济技术开发区	1986 年 8 月
漕河泾经济技术开发区	1988 年 6 月

30 年过去了，开发区的建设和发展取得了举世瞩目的成就，我们先来看看开发区的经济总量：

2014 年，国家级开发区的地区生产总值 76 545 亿元，同比（下同）增长 9.1%，高于全国增长（下同）1.7 个百分点；第二产业增加值 55 691 亿元，增长 8%，高于全国 0.7 个百分点；财政收入 14 607 亿元，增长 10.5%，高于全国 1.9 个百分点；税收收入 12 497 亿元，增长 11.7%，高于全国 3.9 个百分点。

2014 年，开发区的地区生产总值、第二产业增加值、财政收入、税收收入占全国的比重分别为 12%、20.5%、10.4%、10.5%。

2014 年，开发区的进出口总额 8 270 亿美元，增长 3.3%，占全国的 19.2%。利用外资 626.7 亿美元。增长 1.5%。30 年来开发区累计使用外资超过 5 600 亿美元。

再来看看开发区的技术含量：

2014 年，开发区的高新技术进出口总额 3 600.2 亿美元，增长 5.7%，占全国高新技术进出口总额（下同）的比重为 29.7%。其中出口 2 056.1 亿美元，增长 3.5%，占全国比重为 31.2%；进口 1 556.7 亿美元，增长 8.8%，占全国比重为 28.0%。从这一组数据进一步分析，还可以发现：（1）国家级开发区的高新技术进出口总额的增长速度和占全国的比重，都要高于进出口总额的相应数字。说明国家级开发区作为对外开放的窗口，发展的“技术”含量越来越高，正在朝着“经济技术”同步协调发展的目标迈进。（2）高新技术出口占全国的

比重要高于进口的比重。说明开发区不仅是引进先进技术的窗口，而且是技术创新和输出的窗口。这也说明开发区的发展正在发生质的变化。

除上述指标外，开发区的发展成就还可以从以下几个方面加以说明：

首先，从开发区本身的数量来看。到 2014 年年底，国务院一共批准了 215 家开发区（到 2016 年为 219 家，见表二），从当时仅分布于沿海城市，到现在遍及全国 31 个省、直辖市和自治区。开发区队伍的扩大，本身就是开发区的发展取得成功、开发区的模式顺应我国改革开放的要求、开发区的路径适合国家现代化发展需要的最有力的证明。

表二 各省（市、区）国家级开发区分布

省（市、区）	开发区数量	省（市、区）	开发区数量
北京	1	天津	6
河北	6	山西	4
内蒙古	3	辽宁	9
吉林	5	黑龙江	8
上海	6	江苏	26
浙江	21	安徽	12
福建	10	江西	10
山东	15	河南	9
湖北	7	湖南	8
广东	6	广西	4
海南	1	重庆	3
四川	8	贵州	2
云南	5	西藏	1
陕西	5	甘肃	5
青海	2	宁夏	2
新疆	9		

其次，从开发区的经济比重来看。从当初的新生事物，到今天各项主要经济指标占全国的比重超过 10%，尤其是以制造业为主体的第二产业占全国的比重超过 20%，开发区自始就以发展制造业作为突破口和主攻方向，而我国目前已经成为世界制造业大国，开发区从中起到的作用功不可没。再从城镇化方面看，许多开发区从当初的海滩荒田（第一批开发区大多位于沿海地区），到今天的新兴城市，两相比较，真可谓沧海桑田之巨变。

再次，再从吸引投资的角度看，因为搞建设离不开投资，招商引资是开发区工作的“重中之重”。上面已经提到 30 年来开发区累计使用外资已经超过 5 600 亿美元。如果再从大的方面说，笔者认为经济发展的本质就是投入与产出的效率问题，这当中首先要解决的就是资金的投入，否则开发建设无从谈起。相对于开发区的建设，当时资金是极度短缺，有过改革开放初始年代经历的人，都有这方面的亲身体会。第一批开发区成立时，按当时的有关规定，各个开发区经过批准的首期开发面积，可以按照每平方公里 1 亿元的标准，向人民银行申请基础设施建设的人民币贴息贷款，年实际利率是 4.32%。宁波开发区当时经批准的首期开发面积是 1.3 平方公里，可以获得 1.3 亿元的贴息贷款，笔者曾亲手经办这笔开发贷款。记得当时全国开发区的开发贷款总数也就是 20 多亿元。后来由于种种原因，没有继续执行。而现在注册资金达 1 000 亿美元的亚投行和首期规模达 400 亿美元的丝路基金等金融机构纷纷表示将“一带一路”沿线的各国开发区（合作园区和重点项目）作为关注的重点方向。从当年的名不见经传，到今天广受各路资金和金融创新工具的关注和欢迎，说明开发区的模式是成功的，开发区对所在区域经济社会发展的促进作用是获得认可的。这也充分说明开发区的事业已经是今非昔比了。

30 年前，沿海开放城市的 14 个开发区，今天发展为遍布全国的 200 多家，而且还引起世界的关注，一些来华访问的外国领导人纷纷表示欢迎我们走出去并愿意和我们共同在境外建立开发区。从外向型经济，到今天的开放型经济，开发区能够走出国门，代表的是国家的实力

和品牌。30多年的实践证明，在邓小平同志亲自倡导下，国家决定举办开发区是一项影响深远的战略决策，也是在探索中国特色社会主义道路上进行的一个伟大实践，还是推进国家现代化建设的一大创举，同时更是世界工业化、城镇化发展史上的一大奇迹。

以上初步介绍了开发区发展的概况后。再来对开发区的体制机制加以深入讨论。关于体制，大多数人的体会是理解或定义不难，而实践却变化无穷而又丰富多彩。所谓“体制”，就是区域或单位在机构设置、领导隶属关系和管理权限划分等方面形成的体系。“机制”一般是指有机体的构造、功能以及由此内生的工作方式。而机制往往是由体制所决定的。本文讨论的开发区体制机制主要是指开发区的管理机构设置和管理权限以及上下级关系等，并由此而产生的开发区的工作方式。不难理解，这对开发区的发展会起到决定性的作用和影响。

说到开发区，人们往往会提到经过哪一级机关批准成立，通俗地讲就是国家级还是什么级？而忽略了构成开发区的基本要素。实际上建立开发区必须具备以下要素：首先，要有明确的范围界址。其次，要有自己的管理机构和不同于其他地区的管理体制。最后，会或多或少地实行某些特殊政策或优惠政策。本文把这三个因素，也就是区域（范围）、体制（管理）和政策（优惠）称为开发区的三要素。换句话说，如果不具备这三个要素，就不能称之为开发区，或者说不构成本文讨论的开发区。这当中区域是可以调整的，政策也会随着时间和形势的变化而变化，体制则更加体现出开发区独有的特征并具有与时俱进的特点。总之这三者都是动态的，本文认为前两者的变化是被动的，而体制变化或创新则应该是主动的，或者说体制改革或创新是三个要素中的能动性因素。因为区域范围和优惠政策往往是由上级，也就是开发区的外部力量决定的。而开发区的体制创新则更多地取决于内生的动力。不同的开发区可能就有不同的体制，即使是同一个开发区，在不同的时期，也可以有不同的体制，这是改革开放的本质要求所决定的，也是开发区作为改革创新试验田的性质所决定的。因此，本文认为开发区既是一个“区域”的概念，也是一个“体制”的概念。应该认识到，平常说某某开发

区，这不仅特指着一个区域，也代表着一种或一个体制。这一点还可从邓小平同志的题词中更加深刻地体会到。1986年8月21日，邓小平同志视察天津开发区并题词：“开发区大有希望”。当时天津开发区规划面积是32平方公里，仅占全国陆地国土面积的百万分之三左右，即使全部建设好了，在全国国土开发当中的比重也不高，更何况当时开始建设只有两年时间，建设形象和经济总量都难以与今日等量齐观。之所以大有希望，是邓小平同志敏锐地洞察到开发区建设活动和经济发展背后包含着生机勃勃的体制机制优势，并且他以政治家的眼光和胸怀坚信这种体制机制充满活力，符合改革开放和建设现代化国家的要求。所以，老人家欣然命笔“开发区大有希望”。因此，我们说开发区大有希望不仅表现在建设成就上，也体现在它的体制机制上。换句话说，大有希望的开发区既是一个“区域”的概念，也是一个“体制”的概念。从这个意义上来说，我们研究开发区不仅要看建设成就，更要看体制机制的作用。

开发区诞生于计划经济时代，并一直把体制机制的改革作为自己的主要任务，总的来说，开发区在体制机制方面的突破有：探索了“自费开发、滚动开发”的开发管理模式，有效地突破了当时仍在实行的计划经济的制约和束缚；开发区创造的精简高效、小政府、大社会、大市场、大服务的体制机制环境，有效地规避和减少了传统体制内部的扯皮和摩擦；开发区实行了一系列与国际惯例接轨的措施，有力地推动了我国社会主义市场经济体制的发育和完善，其改革的精神与当今国家设立自贸区倡导改革的方向是一致的。时至今日，这些体制改革和创新仍然彰显出进步的意义。开发区的体制创新对全国的改革开放起到了示范和引领作用，乃至引起世界的关注，笔者大胆设想，这才是当年邓小平同志题词的本意和深刻含意。30多年过去了，我们再一次感受到小平同志作为世界级政治家和改革开放总设计师的远见卓识。