

ZHONGGUO
KAIFAQU
DAOLUN

中国开发区导论

任敬喜 著



山 东 大 学 出 版 社

中国开发区导论

任敬喜 著

山东大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国开发区导论/任敬喜著. — 济南: 山东大学出版社, 2000. 5

ISBN 7-5607-2129-X

I. 中...

Ⅱ. 任...

Ⅲ. 经济特区-地区经济-研究-中国

Ⅳ. F127.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 24027 号

山东大学出版社出版发行

(山东省济南市山大南路 27 号 邮政编码: 250100)

山东省新华书店经销

山东新华印刷厂潍坊厂印刷

850×1168 毫米 1/32 12.25 印张 318 千字

2000 年 5 月第 1 版 2000 年 5 月第 1 次印刷

印数: 1—3000 册

定价: 22.50 元

序 言

构建开发区理论的可贵探索

经济技术开发区是经济特区建设取得突破性进展后的 1984 年，在邓小平同志的亲自关怀和倡导下，赋予类似经济特区的某些政策，参照经济特区的某些做法创办的。国家级经济技术开发区从这一年 9 月国务院首先批准在东北开放重镇大连市兴办，于第二年春动工兴建，迄今已经走过了 15 年的光辉历程，并由沿海向内地逐步拓展，总数现已达 32 个之多。

经济技术开发区的创办和发展，是我国改革开放进程中的一个重要战略步骤，它不是作为一般区域，而是作为继经济特区之后中国对外开放的又一个重要“窗口”和改革的“试验田”出现的。15 年来，在邓小平理论指引下，在党中央、国务院正确领导下，开发区围绕建设有中国特色社会主义这一主题，排除了种种阻力，克服了重重困难，进行了关于推进对外开放、加快建立社会主义市场经济体制的不懈努力，取得了可喜成果，成为中国社会主义现代化建设的一枝奇葩，为全国的改革开放做出了历史性贡献，验证了邓小平同志关于“开发区大有希望”的科学论断。

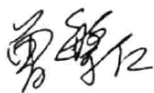
面向新的世纪，与开发区初创时期相比，形势已经发生了很大变化，开发区所处的环境较之当年更富挑战性了。随着中国全方位开放格局的确立，开发区所享有的区域性特殊政策有了某些调整，工作方式、发展战略面临新的转变，需要新的层次上实现更高水平的创新和发展。

也就是说，开发区的历史命运远未终结。因为从根本讲，决定开发区命运的，不单单是开发区自身，关键是看我国改革开放和社会主义现代化建设还需不需要“窗口”和“试验田”。应当承认，目前我国的改革还是初步的，建立比较完善的社会主义市场经济体制，仍是我国今后一段时间最为重要的任务和目标。开发区继续进行改革试验的任务依然十分艰巨。即使将来我国的社会主义市场经济体制比较完善了，也还有一个不断提高、改革、创新的过程。在此过程中，先试验再推广的做法照样是适宜的、有益的。因此，开发区要继续担当这一伟大事业的改革“试验田”和“排头兵”的重任。同时，我国的对外开放毕竟时间很短，同各国的经济交流还不够广泛和深入，坚定不移地实行对外开放是建设有中国特色社会主义的一项基本国策，必须长期坚持。而开发区是我国对外开放的前沿阵地，是对外开放的重要起步区，国外投资者已经善于通过开发区这个“窗口”观察、把握中国对外开放政策，评析中国投资环境。所以，开发区应当坚决办下去，应当办得更好，应当贯穿于社会主义现代化建设的整个过程。不仅如此，还要不断完善区域功能，争取有更好的发展水平。在继续发挥“窗口”、“试验田”作用的基础上，经过努力完全可以办成我国新兴工业的基地、知识经济的先行区、经济国际化的先导区、城市化的带动区、可持续发展的样板区。

实现这样的发展目标，一个重要方面就是必须高度重视开发区理论研究，通过理论的深入来廓清一些模糊认识，推动实践的升华。应当说，近几年来，关于开发区理论的研究逐渐多了起来，

取得了很大进步。但总的来看，大都是一些专题性的。这些诚然重要，而更为紧要的是开发区基本理论的构建，因为只有建立了科学的基本理论才能保证专题研究的正确方向。这里所说的基本理论，是指开发区最一般、最具共性的理论，也就是了解开发区情况、把握开发区特征、指导开发区事业，必须首先接触和弄清的理论问题。

任敬喜同志 1989 年 7 月于山东大学哲学系毕业后，即来青岛开发区工作。在紧张的工作之余，他勤于思考，笔耕不辍，发表了大量的研究论文，有的已被“人大复印资料”收入。今天呈送给读者的这部《中国开发区导论》一书，就是任敬喜同志几年来对开发区理论建设可贵探索的结晶。该书以邓小平理论和党的十五大精神为指导，综合运用哲学、经济学、社会学的视角和方法，以关于开发区地位和作用的阐述为逻辑起点，围绕开发区建设发展中的一系列基本问题展开布局。这些基本问题既是专题性的，又相互有着内在联系，有机地形成了本书构架。值得肯定的是，本书的主旨不是总结性的，而是立足于前瞻性，逻辑推进的主线始终贯穿着开发区各个领域的工作是什么、干什么、怎么干的问题。这也正是其价值所在。相信本书的出版，对于帮助人们进一步了解开发区、正确认识开发区，对于推动开发区有关方面的工作，具有积极的指导意义。



2000 年 3 月 16 日

于山东大学新校

作序者系山东大学校长。

目 录

序言：构建开发区理论的可贵探索	曹繁仁 (1)
第一章 开发区的地位和作用	(1)
第一节 开发区的创办	(1)
一、开发区创办的世界轨迹、时代背景和简要过程	(1)
二、开发区首先在沿海港口城市创办的战略动因和 客观基础	(7)
第二节 开发区发展的历史阶段	(22)
一、第一次创业的前 10 年 (1984~1994)	(22)
二、第二次创业的新时期 (1995~)	(24)
第三节 开发区的地位与作用	(28)
一、振兴母域经济的新支柱	(28)
二、实施对外开放的重要“窗口”	(31)
三、经济体制改革的试验田	(33)
第四节 开发区创办的理论和实践意义	(35)
第二章 开发区的基本特征	(39)
第一节 政策特征	(39)

一、开发区是比照了经济特区的某些政策启动运作的	(39)
二、开发区与经济特区又有所不同	(43)
三、在今后一定时期内仍须保留开发区的某些政策 ...	(44)
第二节 体制特征	(49)
一、所有制结构：混合经济是开发区经济改革的 理性选择	(49)
二、企业体制：积极接受外商投资企业体制的辐射 ...	(54)
三、行政管理体制：建立规模合理、职能明确、行为 规则的管理机构	(58)
第三节 发展路向特征	(78)
一、产业结构：以现代工业为主	(79)
二、企业结构：以吸收利用外资为主	(80)
三、产品结构：以出口创汇为主	(81)
四、项目结构：致力于发展高新技术	(82)
第三章 开发区的主要标志	(85)
第一节 开放之所以成为开发区的主要标志	(85)
一、现在的世界是开放的世界：开发区设立并得以 发展的逻辑起点	(85)
二、开放是开发区的主要任务和发展动力	(87)
第二节 开放作为开发区主要标志的基本要求	(88)
一、开放的开发区意识结构	(88)
二、开放的开发区气息	(99)
三、开放的开发区思维方法	(103)
第三节 坚持对外开放不动摇	(105)
一、经济全球化之下的战略性课题	(105)
二、开放之中国走向开放之新世纪的持续性需要	(109)

第四章 开发区公共管理	(113)
第一节 规划管理	(113)
一、确立科学的规划思想	(114)
二、把握规划的内容与阶段	(116)
三、完善规划管理机制	(119)
四、几个开发区布局规划概要	(121)
第二节 基础设施管理	(124)
一、指导思想	(124)
二、基本思路	(124)
第三节 社区管理	(128)
一、社区的功能	(128)
二、加强社区管理的迫切性	(131)
三、社区管理的基本要求	(133)
第四节 社会保障管理	(142)
一、社会保险保障系统	(143)
二、基本生活和再就业保障系统	(144)
三、社会治安保障系统	(147)
第五章 开发区投资环境	(149)
第一节 开发区投资环境的作用及特性	(149)
一、开发区投资环境的作用	(150)
二、开发区投资环境的特性	(151)
第二节 开发区投资环境的评判估价	(155)
一、开发区投资环境的构成要素	(155)
二、投资环境几种有代表性的评估方法	(158)
三、开发区投资环境评价指标体系的构建	(168)
第三节 开发区投资环境的优化	(172)

一、国际投资动机：开发区优化投资环境的重要依据.....	(172)
二、开发区优化投资环境的原则与重点.....	(178)
三、开发区投资环境理论的主要建树.....	(184)
第六章 开发区区域形象	(188)
第一节 开发区区域形象问题的提出：从 CIS 到 DIS	(189)
一、企业形象识别系统 CIS	(189)
二、区域形象识别系统 DIS	(190)
三、开发区 DIS 的表与本	(192)
第二节 开发区区域形象战略：区域管理思想的创新	(195)
一、开发区实施区域形象战略的客观必然性.....	(196)
二、开发区实施区域形象战略的积极意义.....	(198)
第三节 开发区区域形象战略纲要.....	(201)
一、区域形象战略的基本目标.....	(201)
二、区域形象战略实施原则.....	(201)
三、区域形象战略实施步骤.....	(203)
第七章 开发区制度	(206)
第一节 制度与开发区发展.....	(206)
一、把各项工作纳入制度安排：开发区管理运作高级化的基础.....	(206)
二、开发区制度的特性.....	(214)
三、开发区制度体系的主要构成.....	(216)
第二节 开发区制度安排的着力点：依法治国.....	(218)
一、依法治国：一个依法治国新时代的要求.....	(218)

二、开发区当前依法治区的工作重点·····	(222)
第三节 开发区制度的重要参照：国际惯例·····	(227)
一、开发区要积极参照国际惯例实行制度构建·····	(227)
二、把借鉴国际惯例的工作健康地向前推进·····	(230)
附件：一部在香港引起轰动的“服务法典”·····	(232)
第八章 开发区文化·····	(242)
第一节 文化的力量·····	(242)
一、开发区的发展离不开文化支撑·····	(242)
二、开发区文化在撞击与融合中渐成·····	(247)
第二节 开发区文化创新·····	(252)
一、开发区文化创新指导思想的非多元化·····	(252)
二、开发区文化创新的主要任务·····	(255)
第三节 开发区文化基础建设·····	(275)
一、文化基础工程·····	(275)
二、文化基础环境·····	(276)
第九章 开发区领导工作·····	(281)
第一节 开发区领导工作之要：坚持、加强和改善党的 领导·····	(281)
一、开发区不是政治“特区”，必须坚持党的领导·····	(281)
二、开发区国际化、市场化、城市化进程中党的领 导的实现形式·····	(283)
第二节 开发区领导工作之重要课题：提高领导工作 水平·····	(297)
一、领导素质·····	(297)
二、领导职责·····	(304)
三、领导方法·····	(309)

四、领导本质·····	(313)
第十章 开发区的历史使命·····	(318)
第一节 特区式开发区及各具特色的发展模式·····	(318)
一、特区式开发区的提出·····	(318)
二、各具特色的发展模式·····	(322)
第二节 立区之本：宏观视野下“三为主”方针的再坚 持、再深化·····	(327)
一、“三为主”方针与具体发展模式的非矛盾性 ·····	(327)
二、“三为主”方针对经济增长拉动作用的不可替代性 ·····	(329)
第三节 开发区功能作用的历史延续·····	(337)
一、开发区的历史命运远未终结·····	(337)
二、实现发展战略创新，承接新的使命·····	(339)
附件 I：首批设立的十四个国家经济技术开发区 简介·····	(356)
附件 II：1998 年全国开发区主要经济指标 ·····	(367)
后 记·····	(379)

第一章 开发区的地位和作用

经济技术开发区（以下简称“开发区”）是我国改革开放的一个创举。它崛起于我国经济生活中，迄今已有 15 年的历史。在党中央、国务院方针、政策的正确指导下，依靠各有关地方党政机构的运筹，通过开发区创业者的努力，经济技术开发区取得了超常规、高速度的经济建设实绩，在改革开放和社会主义现代化建设事业中发挥着日益显著的作用，展现出大有希望的前景。本书关于开发区的论述，从回答为什么要设立开发区，开发区在全国处于何种地位，发挥什么作用这样一些基本问题开始，把开发区的历史起点，作为本书研究探讨开发区一般理论的逻辑起点。

第一节 开发区的创办

一、开发区创办的世界轨迹、时代背景和简要过程

（一）中国经济技术开发区的创办是世界各类开发区发展的历史延续

开发区在世界上的出现，是商品经济与对外贸易发展的结果。广义开发区的模式很多，可以分为自由贸易区模式、出口加工区

模式、综合型经济特区模式、科学工业园模式等。尽管这与我们所说的经济技术开发区功能、性质不尽相同，但总的来说都是城市经济开发区域，对中国经济技术开发区的创办起到了示范借鉴作用。正是基于此，我们可以说，中国经济技术开发区的创办，是世界各类开发区发展的历史延续。

开发区在世界的起源，可上溯至古代腓尼基的迦太基城对外国商船的保证自由通行。13 世纪末至 17 世纪中叶，北德意志城邦的自由贸易联盟——汉萨同盟对参盟的各城市实行贸易互惠，并选定汉堡和不来梅为自由贸易区。但是，历史上第一个正式命名为自由港的是意大利的里窝那（1547 年），外国货物不缴纳关税便可出入港口区域。

此后，意大利的热那亚在 1595 年、威尼斯在 1661 年、法国的马赛在 1669 年也相继被辟为自由港。德国的汉堡和不来梅、丹麦的哥本哈根、葡萄牙的波尔图等城市，也先后宣布为自由港或划出一部分地区为自由贸易区。其后，自由港和自由贸易区纷纷在欧洲各主要资本主义国家出现，并随着资本主义经济自西向东的逐步扩张而扩散至世界各地。许多被殖民主义征服的、位于国际贸易通道的重要港口，如直布罗陀、亚丁、吉布提、新加坡、香港等地，都相继成为自由港或自由贸易区，成为殖民帝国进行转口贸易的重要场所。即使到 19 世纪末 20 世纪初，自由贸易政策相继为各国摒弃时，开发区的发展并未停止。希腊在萨洛尼卡港设立自由贸易区；中南美洲、非洲、中东、东南亚相继建立了一些不同类型的开放区；30 年代美国开始设立对外贸易区。

截至第二次世界大战前夕，近 400 年间，全世界约在 26 个国家与地区建立了 75 个自由港与自由贸易区。这些自由港或自由贸易区由于进出口免除关税等一些有利条件，方便了商品的进出，促进了对外贸易和转口贸易的发展，同时，也给设区国带来了很大的商业利益，繁荣了当地经济。但这一时期，城市开发区的数量

和规模还是有限的，并以发达国家居多；区内经济活动的主要形式是转口贸易，允许客商在区内进行商品储存、分类、包装等，主要的经济活动是发展对外贸易和转口贸易，且发展缓慢，数量不多，分布地域狭窄。

二次世界大战后，世界生产力得到了迅速增长，有力地促进了国际分工的发展。各国经济相互依存和相互联系日益紧密，国际间的商品交流、劳务交换、资金流动、技术转让等已把各国的生产和生活紧密地联结在一起，各国都不可能完全闭关自守。开放已成为世界发展的大趋势。城市开发区在本世纪六七十年代进入以出口加工区为主体的时期。

出口加工区兼有工业生产与出口贸易两大功能。设区国往往在本国划出特定的区域，对外开放，对内隔离，通过提供特殊的财税优惠政策和其他优越条件，吸引外商直接投资，发展面向世界市场的制造业，以达到利用外资，扩大出口，增加就业以及吸收国外先进技术和经济管理经验的目的是。1959年，爱尔兰香农自由区的建立，标志着这一时期的开始，但首先以“出口加工区”命名的城市开发区，则是1965年在我国台湾省高雄港附近建立的高雄出口加工区。1969年，台湾省又继续建立了楠梓、台中两个出口加工区。台湾省高雄出口加工区建成并取得成功后，亚洲其他国家纷纷设区效仿。1969年菲律宾创建了巴丹出口加工区，接着又在马坦岛和吕宋岛的碧瑶等地相继建立了15个出口加工区。从70年代初开始，马来西亚在将近10年间建立了槟城及西南沿海各州17个出口加工区，韩国建立了马山、里里等4个出口加工区，新加坡建立裕廊工业区。此外，印度、斯里兰卡、巴基斯坦、印度尼西亚等国都建起了不同规模的出口加工区。不少发展中国家，如埃及、叙利亚、毛里求斯、塞内加尔、墨西哥、哥伦比亚、巴西、多米尼加、突尼斯等也开辟了各有特点的出口加工区。西方发达国家也竞相增设出口加工区。原有传统的自由港和自由贸易

区，不少也逐步向出口加工区的模式转变。如德国的汉堡和不来梅两个传统自由港，也分别设立新港区，加工生产轻工业品和发展修造船业；美国也将对外自由贸易区发展成为具有生产和装配功能的出口加工区。

60年代和70年代是出口加工区发展的黄金时期，许多国家和地区的出口加工区都是在这个时期建立起来的。70年代末，世界出口加工区总数已达到240多个。不少发展中国家正是凭借出口加工区为基地，大量引进外资，发展出口工业，以此带动本国经济的高速发展。一些国家或地区还因此成功地缩小了与发达国家之间的差距，步入新兴工业化国家或地区的行列。这个时期，城市开发区在数量上由少到多，在规模上由小到大，在经营上由流通贸易为主转变为生产型为主，所有这些都标志着城市开发区的发展进入一个崭新的时期。

70年代波及全球的石油危机和80年代初的世界经济危机，结束了战后资本主义发展的黄金时期，也使出口加工区失去了赖以迅速发展的国际经济基础，促成了世界城市开发区发展的新变化。其特征是出口加工区一枝独秀的状况为城市开发区多样化、综合化、高级化所替代，而综合型和高科技型经济特区的崛起，即代表了这一过程的发展方向。^①

综合型和高科技型经济特区，既具有出口加工区或传统自由贸易区的一般特点，也有着与之不同的质的差别。综合型经济特区是自由贸易区和出口加工区两种模式混和、交叉发展或自身升级换代的结果。它的特点是规模大，经营范围广，不仅重视出口工业与对外贸易，还兴办金融、旅游、服务、商业等。新加坡、香港、韩国的济州岛、巴西的马瑙斯、埃及的开罗、泰国的拉牧、克拉邦等城市开发区也都属于综合型经济特区。高科技型经济特区，是70年代末80年代初才出现的。它的特点是以大学和科研单位为依托，把生产和科研、教育紧密地结合在一起，把动用最新科

技成果生产和出口高级技术产品及培养第一流的专业人才作为办区的主要目标，具有较强的国际竞争能力。目前，世界上各类城市开发区已发展到 1000 多个，分布在 90 多个国家和地区。

（二）中国开发区创办的时代背景和简要过程

开发区的创办是改革开放推进的必然，是扩大我国开放度的需要，源于经济特区的启示，始于我国改革开放迈出重大前进步伐的 1984 年。

1978 年 12 月，党的十一届三中全会，揭开了建设社会主义现代化的新篇章。1979 年 1 月，广东省在传达党的十一届三中全会精神期间，提出了在对外经济活动中实行特殊政策和灵活措施，在沿海设立出口加工基地，利用靠近港澳的优势，加快经济发展的设想。1979 年 4 月召开的中央工作会议期间，邓小平同志听取了广东省委负责同志的汇报后非常兴奋，并提出“办一个特区”的设想。他说：“对！办一个特区，过去陕甘宁边区就是特区嘛！中央没有钱，你们自己去搞，杀出一条血路来。”福建省也提出创办特区的想法。中央工作会议之后，党中央、国务院派当时主管这方面工作的中央书记处书记、国务院副总理谷牧同志带领工作组到广东和福建考察，同两省领导同志研究对外经济活动的特殊政策和灵活措施，特地对创办特区问题进行研究。根据这些研究结果，两省分别给中央写了报告。1979 年 7 月 15 日，党中央和国务院发出 50 号文件，即《中共中央、国务院批转广东省委、福建省委关于对外经济活动实行特殊政策和灵活措施的两个报告》，决定在广东省的深圳、珠海、汕头和福建省的厦门，划出部分地区试办特区，作为吸收外资的一种特殊方式，当时称为“出口特区”。1979 年 12 月，广东省五届人大二次会议通过了经济特区条例草案，报请国务院批准。1980 年 3 月，谷牧同志受党中央国务院委托，在广州召开广东、福建两省会议，总结两省在对外经济活动中实行特殊政策和筹办出口特区的执行情况，讨论研究当时提出