

跨世纪中国市场经济热点丛书

经济学博士后: 李金早 刘李胜 主编

中国自由经济区的 难题与求解

● 刘李胜 等著 ●

KUA SHIJI
ZHONGGUO
SHICHANG JINGJI
REDIAN

● 中国经济出版社 ●

中国博士后科学基金资助项目

中国自由经济区的 难题与求解

刘李胜 等著

中国经济出版社

(京)新登字 079 号

责任编辑: 左秀英

封面设计: 白长江

中国自由经济区的

难题与求解

刘李胜 等著

*

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街3号)

各地新华书店经销

北京彩虹印刷厂印刷

*

787×1092毫米 1/32 13.25印张 288千字

1995年9月第1版 1995年9月第1次印刷

印数: 1-5000

ISBN 7-5017-3498-4/F·2519

定价: 10.00元

《跨世纪中国市场经济热点丛书》

总 序

党的十一届三中全会以来，我国的经济发展和改革开放取得了举世瞩目的成就。在世纪之交，我们也面临着一系列亟待解决的“前沿问题”和“热点问题”。只有正确地认识和有效地解决它们，才能更好地建立社会主义市场经济，促进党和国家兴旺发达、繁荣昌盛。出于这种使命感，我们主持编写了这套《跨世纪中国市场经济热点丛书》，希望通过扎实的研究和创新，有助于这些问题的解决，做出应有的贡献。

力求理论认识上的科学性、创造性和实用性，并把理论研究、政策研究、实务研究有机结合起来，对有关社会主义市场经济建设的各个领域、各个方面展开研究，将是本套丛书的一个重要特点。我们提倡在对我国经济建设和改革开放实践有深刻了解和对问题症结有切实把握的基础上提出真知灼见，也提倡对国外先进的对我国有适用价值的经济管理经验、市场经济操作惯例进行深入研究并及时引入，也许这些研究成果要等待一段甚至较长的时间才能为国家决策机构所采纳，为广大群众所接受，但它本身应当是有较高的科学价值和实践价值的。为此，就需要有一批富有经济理论和实践经验的高素质作者队伍来完成。

《跨世纪中国市场经济热点丛书》是一项跨世纪的研究、出版工程。1995 出版 7 部，即《共同基金：全球发展与中国对策》、《中国自由经济区的难题与求解》、《倾斜的国土——中国区域经济不平衡发展的现实与趋势》、《知识产权保护与国际技术贸易》、《国有资产的流失与反流失》、《BOT 投资方式》、《走出滞胀困境》等。在此，我们诚挚地感谢中国经济出版社和本丛书责任编辑所给予的大力支持及所付出的辛劳。我们在完成好自己本职工作的同时，将尽心尽力把这件事情做好。

最深奥的真理往往也是最简单的，最高层需要解决的问题往往也是最基层最为关心的。“两极相通”。我们期待广大读者和各位专家给予支持和指教，进一步把研究引向深入，把丛书编写得更好。

李金早 刘李胜

1995.9.4

前 言

自由经济区虽然在国际上有漫长的发展历史，但对于正在建设社会主义市场经济的中国还是一件新生事物。建立中国自由经济区，既涉及某些国际惯例和基础知识的推广、普及，更涉及某些深层次的高难度问题需要攻克、解决。这些深层次的高难度问题，有些是各国兴建自由经济区共同存在的问题，有些是属于中国式的特殊问题。对于后者，目前尚未见有专门著作讨论，本书对此进行了探讨，提出了自己的见解。它的具体研究内容包括对中国自由经济区的现实难题的合理界定和对之寻找可行性对策两个大的方面，中间渗透着对问题原因的分析和对策根据的论证。它主要涉及以下问题：(1) 中国自由经济区的目标设计和模式选择；(2) 中国自由经济区的租税减免和投资奖励；(3) 中国自由经济区的土地使用；(4) 中国自由经济区外资企业的股权及企业合并、兼并；(5) 中国自由经济区的货币流通与资本、利润汇出；(6) 中国自由经济区企业商品内外销；(7) 中国自由经济区企业产品国际化；(8) 建立中国自由经济区有弹性的保税业务体系；(9) 中国自由经济区的区域布局和产业导向；(10) 中国自由经济区的交通经济；(11) 中国自由经济区的行政管理；(12) 中国自由经济区的政治环境 and 经济环境；(13) 中国自由经济区的环境污染的防治。预期目标在于：通过对各国自由经济区及其诸方面政策的综合比较研究，以

及对我国目前正在酝酿和着手兴建自由经济区的城市和地区进行系统的考察，对操作中遇到的难题从理论上、政策上作出对策性研究，为党中央和国务院制定中国自由经济区的政策体系提供理论根据和政策建议，也为实践部门提供行动指南和咨询服务。当然也为经济类和管理类的学者提供参考。本课题在研究中受到国家有关政府部门的重视和支持，可以预见，其应用前景是很广阔、很急迫的。

这里有几个贯穿全书的关键词汇需要解释如下：(1) 经济开放区——我国目前的经济特区、经济技术开发区、科技产业区等从中国国情出发，借鉴了世界自由经济区的某些经验，但它们还不是严格意义上的自由经济区，它们最多只是自由经济区的初级形态，本书把它们统称为经济开放区；(2) 自由经济区——具有确定内涵的自由经济区包括自由港、自由贸易区、出口加工区和科学园区等，人们对这种区域有三种称谓：一是统称为世界经济特区，二是统称为自由港区，三是统称为自由经济区或经济自由区。本书采取了后一种称谓，但不排斥前两种称谓；(3) 中国自由经济区难题——意指中国经济开放区的现状与世界自由经济区目标模式之间的差距，以及由中国经济开放区向世界自由经济区过渡或其本身发展中需要解决的困难问题；(4) 中国自由经济区难题求解——意指在多种解决难题的可能性对策空间中，探索和寻求最佳的、可行的、合理的、有效的对策和解决办法。

我在做经济学博士后期间，在著名经济学家谷书堂教授的支持和指导下，在阅读、研究大量有关国内外文献资料和实地考察的基础上，对该课题进行了比较充分的调查研究和设计论证；在申请中国博士后科学基金资助的过程中，得到

了有关的 10 多位著名经济学家的推荐和好评，并得到中国博士后科学基金会的批准。在此，我向他们表示诚挚的谢意。在完成这个项目的过程中，我同时还参加并承担了天津市软科学基金资助项目“积极、合理、有效利用外资，促进天津经济发展”和“华苑科技产业区开发战略和实施方案”两个课题的研究，以及深圳综合开发研究院资助项目“未来 15 年深圳经济发展战略研究”等课题的研究，这些项目对本课题的顺利完成都起到了有益的作用。现在奉献给广大读者的这部著作就是根据中国博士后科学基金资助的“中国自由经济区的难题与求解”的研究成果而写成的。除我之外，邹剑仑、宁光杰、乔宗铭、王文捷、田翠香几位青年学者也参加了本书的研究和写作，我们在写作中进行了多次深入的讨论，最后由我对全部初稿统纂修改定稿。邹剑仑同志还协助我做了一些组织工作。如果没有他们的帮助，要在如此之短的时间完成本书是不可能的。

此外，本书还附录了我做博士后期间的合作导师、著名经济学家、南开大学经济学院院长、天津市政府顾问谷书堂教授以及洋浦经济开发区管理局局长江上舟博士为课题领导小组主任、南开大学经济研究所副所长常修泽教授为副主任，由多名著名经济学家、教授、博士、国家经贸委、海关、国务院关税税则委员会的官员学者为课题组成员、顾问及课题论证专家组成的洋浦经济开发区贸易金融管理体系课题组完成的为把洋浦建成自由港的有关贸易、金融的政策建议书，以及有关世界自由经济区的部分研究报告，这些构成了本书的有机内容，为各地制定和实施自由经济区政策提供了实例和示范。这些材料均为首次发表。

我们在完成本课题的过程中，还调查了天津经济技术开

发区、沿海几个城市和上海浦东新区及东北地区珲春等开发区，所到之处均受到有关部门的热情帮助和支持。在此也向他们表示衷心的感谢。由于我们调查的范围还不够深广，并受学术水平和经验的局限，见解偏颇及不足之处很难避免，敬希读者批评指正。

最后，我想衷心表达的是：谨以此书献给为社会主义市场经济理论和实践工作不懈努力的人们！

刘李胜

1995年7月20日于
南开大学博士后公寓

导 论

改革开放以来，中国经济有了迅速的发展。从 1979 年到 1993 年，按可比价格计算的国民生产总值的年平均增长速度达 9% 以上（改革前的 26 年即 1953~1978 年，年平均增长率只有 6% 左右）；人均生活水平按可比价格计算，每年上升 6.5% 左右（改革前 26 年平均只有 2.2%）；经济结构有了可喜变化，第三产业在整个国民经济中的比重，从改革前的不到 20% 上升到现在的 27% 以上，科学技术进步的步伐也在加快。在世界经济增长缓慢的环境下，我国的对外经济贸易联系得到了更大范围的发展，进出口贸易总额由 1980 年的 381.4 亿美元，增加到了 1994 年的 2367 亿美元，名列世界第 11 位。中国改革开放所取得的成就，已经成为一个世人皆知和有目共睹的现实。

构成中国经济持续高速增长的主要因素，是党的十一届三中全会以来经济体制改革和对外开放政策的实施。回顾中国改革开放的历史，在农村改革短期内取得成功的时候，城市经济体制改革仍处于一个艰难的探索时期。在这种条件下，80 年代初以来的对外开放成为改革方案中最为广泛的内容之一。

1979 年 1 月，根据党的十一届三中全会精神，党中央

和国务院批准，交通部驻港机构招商局在与香港一水之隔的深圳市“蛇口公社”划出一块土地创办工业区，从而开始了创办经济特区的历程。同年7月，党中央和国务院批准在广东省的深圳、珠海两市试办经济特区；1980年8月，五届全国人大常委会第十五次会议正式批准在深圳、珠海、汕头设立经济特区。1981年厦门经济特区设立；1987年8月，国务院建议海南省建省，成立海南经济特区，在七届人大一次会议上，该建议获得批准。至此，我国批准设立了五个经济特区。建立经济特区的目的在于：一方面，扩大与世界各国的经济贸易联系，更好地吸引国外的资金、先进科学技术、人才和管理经验；而更重要的目的则在于通过兴办经济特区，在国内市场经济一片空白的情况下，形成市场经济模式的试验区，使之成为全国经济体制改革的突破口。由此，经济特区实行特殊政策的根本点，是允许在改革开放方面有更大的灵活性和在经济管理方面有更大的自主权，对全国改革开放起到试验和示范作用；实行某些特殊的优惠政策的出发点，是让经济特区率先面向国际市场，参与国际间的平等竞争。

经济特区在短期内便取得了显著的成效，不仅当地经济发生了明显的高速增长，而且形成了与其他地区完全不同的市场经济运行模式，为推动中国经济体制改革、对外开放和经济发展作出了重大贡献，充分发挥了“窗口”、“试验田”、“排头兵”的作用。实践证明，邓小平同志和党中央作出的兴办经济特区的决策是英明正确的。在此基础上，1984年4月，我国决定开放沿海十四个港口城市，并在这些城市分别兴建了经济技术开发区。随即确定了长江三角洲、珠江三角洲、闽南厦（门）漳（州）泉（州）三角地带经济开放区，

并在广东、福建建立了综合改革开放试验区。到 1987 年已逐步形成了沿海开放带。我国沿海开放城市的基本特征在于：在对传统经济体制进行改革的同时，又给予沿海开放带较大的经济活动自主权，并在较大范围内实行市场调节，目的是促使它们与国际市场的对接，并使之带动我国广大的内陆地区市场的形成和发育。因此，我国沿海开放带的形成标志着我国改革开放进程中，市场取向的改革在时空范围的逐步扩展，以及改革基本目标的日益明朗化。沿海开放带的发展方向，为中国继之而来的市场取向的全面改革，提供了有益的示范作用和实践依据。以此为契机，内地某些地区也在借鉴沿海地区的经验，在沿江、沿边、沿线地区建立开发区，开放边境口岸，举办边境经济合作区，设立旅游度假区，加快对外开放的步伐。特别是 1990 年 4 月 18 日中国政府决定开发和开放上海浦东，实际上一个有重点、分层次、全方位的对外开放的格局在全国已经形成。

二

实行开放政策以来，我国采取了向沿海地区倾斜、逐步向内地推进的政策。这样有利于积累经验，取得较高的开放效益。但是，在对外开放的地域推进过程中，客观地存在着改革和开放程度逐级递减的现象。这种现象的出现在某种意义上说有其客观理由：（1）在改革过程中，建立社会主义市场经济体制的思路是逐步明确的。当把经济特区的某种经验运用到其它地区时，客观上会受到传统的计划经济体制的制约。（2）在缺乏足够的市场经济运作经验和广泛的对外经济贸易联系及其它相关条件的时候，过快地全面推广特区经验，容易造成国民经济的混乱。因此在推广特区经验的过程

中，在更大的空间范围内推行了以经济技术开发区——出口加工区为主体的开放模式，以适应与不完善的市场体系相对接的要求，加快改革的步伐。应当说，这为加快改革开放提供了新的经验。但是不容忽视的是，在对外开放的地域推进过程中，也出现了一些问题：一是内地经济不发达地区的资金、人才大量向沿海经济较发达地区流动，使内地不发达地区与沿海开放地区的经济差距进一步拉大，不利于 21 世纪我国经济发展战略重点向中西部的转移，也不利于内地的安定团结，影响社会主义共同富裕的进程。二是内地不少地方在兴建经济技术开放区时，盲目效仿沿海地区的做法，以超出国家法律、法规的优惠政策吸引外资，层层兴建，造成固定资产投资规模急剧膨胀；而且经济技术开发区与其他地区没有严格的隔离设施，开发区内外同类企业享受不同的政策待遇，因而又形成新的不平等竞争，既割裂市场，也影响开发区内企业的技术和经营管理水平的提高；对外则易发生削价竞争，影响正常的经营秩序。近几年外国对我国产品的反倾销投诉案件中，经济特区和经济技术开发区的产品所占比例增大，很值得重视。

当前国内外的形势都向我们提出统一政策，扩大全国的对外开发度的要求。从国际看，贸易自由化和区域经济一体化的趋势更加明显。1994 年亚太经合组织的《茂物宣言》宣布：“不迟于 2020 年在亚太地区实现自由、开放的贸易和投资这一目标。”欧洲共同市场的建立，美、加、墨自由贸易区的形成，中国大陆与港澳台经济协作区的逐步形成以及经济一体化发展，都显示了这一世界趋势。从国内看，中国正在按照十四大制定的建立社会主义市场经济体制目标前进，已初步形成与传统的计划经济体制明显不同的市场体

系。市场经济中的价值规律、公平竞争规律开始发挥主导性作用，价格已明显地成为反映资源稀缺程度的标志，而不是主要反映政府的偏好，以市场供求关系为基础的价格体系已显著地取代政府计划调控而成为社会经济活动的调节手段。在外贸体制及汇率制度方面的改革也取得了一定的进展。作为改革的基本目标已经在一定程度上得到实现，企业的行动已明显地转向接受市场信号引导定向。但是，要完全建成社会主义市场经济体制，建设现代企业制度、社会保障制度、转换政府管理经济的职能等，还需要进行艰苦的探索和广泛的经验积累。形势迫切需要创造更加贴近国际惯例和现代市场经济制度的新型的改革开放试验区，寻求原来的经济特区和其他经济开放区在市场经济原则基础上，按照国际惯例向更高目标迈进的战略方针和政策措施。我们认为以传统体制为背景，以一定的优惠政策为基础，给予企业更多的经营自主权，给予开放地区更大的引进外资、进出口和投资项目审批权，以及在保留着指令性计划和明显的政府干预的条件下，允许开放地区在更大范围内生产与流通方面实行市场调节的开发区模式在新形势下保持和发挥改革开放的示范效应相对减弱，因此建议，要根据国际规范和中国国情，在加大全国普遍开放力度的同时，在沿海、沿边、沿江、沿线和内地少数有条件的经济特区、经济技术开放区及后来出现的保税区建设规范的自由经济区，与国际上的自由经济区完全对接，使经济特区和其它开放区由数量型向质量型、由外延型向内涵型提高，其它的经济技术开发区可以考虑改为高新技术产业区，实行产业鼓励政策，或者与老城市的改造结合起来，变为新的产业小区。

三

作为一种总体设想，设立的新的改革开放试验区在改革开放力度上明显高于现有的经济特区和经济技术开发区的模式，即有选择地在若干地区建立自由经济区。

按照国际上的常规划分方法，自由经济区主要包括自由港、自由贸易区、出口加工区和科学工业园区。自由港是指不属于一国海关管辖的港口或海港地区。它对贸易、金融、投资和人员流动实行自由政策；除少量违禁商品外，大部分商品可以自由进出，在吸引外资与先进技术方面有很大优势。它具体可以分为完全自由港和有限自由港两种。自由贸易区是指划在关境以外，准许外国商品豁免关税，自由进出的地区。外国商品可以免税进口，在该区内自由储存、分类、包装和简单再加工，然后免税出口，借以吸引外国船只和商品进入港区，发展对外贸易和转口贸易。目前这些自由贸易区也准许发展出口加工业和第三产业，成为以贸易为主的综合性自由经济区。在自由贸易区基础上还衍生有自由边境区和过境区。自由边境区一般设在一国的内陆边境地区，其目的在于开发落后的边境地区的经济，凡区内使用的生产要素和生活资料可以免税或减税进口，但如商品运入所在国海关管制区仍要缴纳关税。自由边境区与自由贸易区的主要区别在于前者进口商品的大多数是为了区内使用，只有少数用于再出口；后者进口的商品主要运用再出口，面向国际市场。过境区则是某些国家为便利邻国进出口货运，根据双边或多边协定，指定的某些海港、海港式国境城市为过境货物的自由区。它对来自和运往内陆邻国的过境货物简化海关手续，免征关税或只征小额过境税；过境货物一般作短期储

存,重新包装,不得进行加工。出口加工区是指一国在其交通枢纽地方划出一定地域,进行投资环境建设,用减免关税优惠政策,引进先进技术,发展在国际市场上有竞争力的出口加工工业,以达到扩大出口、增加就业和增加外汇收入等特定目的。广义的出口加工区除加工出口外,还侧重对外贸易和转口贸易,以及旅游业和综合经营。狭义的出口加工区侧重于发展加工制造,更多地鼓励建立电子工业和重化工业。科学工业园区则是指在科研机构 and 名牌大学集中、居住环境和教育环境比较优越的大城市或城市近效辟出一块地方,提供比出口加工区更大的租税优惠,吸引国外资金和高级人才,研究和开发尖端技术产品,培训高级科技人才,将科研、教育、产品开发、生产和贸易结为体的自由经济区。科学工业园区是较高层次的经济特区,它是知识和资本密集型的产业结构。总之,自由经济区的基本特征在于:以关税豁免为前提,实现更大范围的资金、物资和人员流动,以便更好地利用外资、人才、先进科技和管理经验,从而构成一种典型的自由竞争的市场经济制度。

自由经济区的雏形可追溯到古希腊时代。1547年意大利宣布西北部热那亚湾建立雷格亨(Leghoyh)自由港,被认为是世界上第一个正式命名的自由经济区。二战以来,自由经济区在世界范围内有了飞速的发展,其功能也呈多样性的变化,向综合型方向发展。不仅亚洲地区,如香港和新加坡创造了自由港的成功范型,即使一些发达国家也建立起各自的自由经济区,如美国一国就拥有100多个自由贸易区,其目的在于利用这种形式促进本国的对外贸易,提高产品的出口竞争力,改善本国经济的总体效益。在市场经济体系还不完善的中国,建立自由经济区有更为特殊的意义:一方面,它有助

于促进对外贸易和经济、技术合作,缩小本国市场与世界市场的距离,提高产品的出口竞争力;另一方面,一个完全竞争的市场环境,还是我国今后进一步改革开放的理想试验区。此外,在经济特区尤其是深圳、珠海设立自由经济区,促进该地区的经济发展,还有利于国家对香港、澳门恢复行使主权和保持香港、澳门的长期繁荣作出更大的贡献。

与目前以经济技术开发区为主体的我国对外开放模式相比,自由经济区具有更有效的改革示范效应。

(1) 它有利于建设现代企业制度。我国经济技术开发区内的企业是在传统经济体制下,以放权、让利为特征的传统企业制度,它们仍然受到政府公开或隐蔽的行政干预,即使“三资”企业也不例外。譬如,开发区以出口创汇为主要目标,但经济效益与出口创汇并非直接相关。另外出口产品企业一方面受到政府的补贴和鼓励,另一方面又受到限制进口竞争的贸易保护。此外,许多开发区企业的经济效益明显地依赖开发区政府的各种税收照顾,从这个意义上说,开发区企业也是一种软预算约束企业。与之不同,自由经济区内的企业完全被甩到了国际轨道上运行,在变幻莫测的世界经济环境中求得生存和发展,直接面对国际市场的竞争,它与国外企业处于相同的竞争条件之下,企业的经济效益与政府行为没有直接的关系。

(2) 有利于建立完善的市场经济体系。经济技术开发区——出口加工区模式的主要功能在于推动国内产品的出口,以出口导向作为设区目标,这种特点决定了开发区在管理模式上倾向于延续传统的经济模式,不利于开发区在商业体制和金融市场等方面迈出开拓性的步骤。例如,为了保证出口创汇目标的实现,需要对出口创汇企业在税收信贷方面给予