



中国经济开发区 投资管理指南

马洪 主编

中国统计出版社

(京)新登字 041 号

中国经济开发区投资管理指南
Guide to Investment in China's Economic Development Zones

主 编 **马 洪**
Chief Editor **Ma Hong**

※

中 国 统 计 出 版 社 出 版
(北京复外三里河月坛南街 38 号 邮编:100826)

新华书店北京发行所经销

中国投资与建设杂志社照排

北京交通印务实业公司印刷

*

787×1092 毫米 16 开本 20 印张 45 万字

印数:1—2000 册

ISBN 7-5037-1467-O/F · 637

国内定价:48 元

《中国经济开发区投资管理指南》

编 委 会

主 编 马 洪 (国务院发展研究中心名誉主任)
副 主 编 田江海 (国家计划委员会投资研究所所长)
执行副主编 张苏平 于慧利 汪文祥 张昌彩

编委会委员(以姓氏笔划为序)

于慧利	马 一	马 洪	王光忠	龙跃永	田江海
许克家	许竹升	关志伟	孙 伟	任卫东	汪文祥
李占歧	李守武	沈晓钟	李妙娟	李国忱	李接福
苏 林	张苏平	张 抗	张孟江	张昌彩	张新意
张梦清	张曙华	陈大为	何坚忠	范修芳	杨能森
杭栓柱	俞 生	秦 柯	柳靖国	梁 斌	威弘超
常慰宁	谢燕华	蔡林峥			

责任编辑 申明九
责任校对 张 抗
装帧设计 吴凌云
版面设计 刘 晖

出版说明

从1984年国家批准设立沿海经济技术开发区开始,我国的开发区建设已经走过了近十个年头。十年来,特别是1992年初小平同志南巡谈话和党的十四大提出建立社会主义市场经济体制以后,我国开发区建设事业迅速发展,不仅数量骤增,而且类型也由单一的经济技术开发区发展成为涵盖经济技术开发区、高新技术产业开发区、边境经济合作区、保税区、旅游度假区、外商成片开发区等多种类型。开发区作为我国改革开放的一项重要步骤和措施,对加快我国经济体制改革、扩大对外开放、促进地方经济发展做出了巨大的贡献。

开发区的迅猛发展,使开发区建设的信息沟通和宏观指导工作变得日益重要。为此,我们在总结国内外有关开发区建设和经营管理经验的基础上,组织有关方面专家编写了这本《中国经济开发区投资管理指南》。该书注重实用性和可操作性,对开发区建设及经营管理所涉及的各个环节的投资程序、管理方法和政策法规进行了比较全面、系统的介绍,并提供了至1993年底为止国务院批准设立的各类开发区名录和部分省(区、市)批准设立的开发区名录及其投资环境的简要介绍。我们希望这本书能成为国内外广大投资者、建设者和管理者科学进行开发区投资开发、建设、经营和管理的得力助手,进一步提高开发区建设、经营管理水平和经济效益。

该书的编辑出版得到了中国投资与建设杂志社和各地政府、各开发区管委会以及一些专家的热情支持和帮助,在此一并表示衷心的感谢!

编者

1993年12月于北京

中国经济开发区投资管理指南

目 录

第一部分 开发区建设与管理.....	(1)
第一章 开发区的产生、现状及前景展望.....	(1)
一、开发区设立的背景	(1)
二、开发区的发展过程	(5)
三、开发区的现状特征	(9)
四、各类开发区的比较.....	(12)
五、我国开发区发展前景	(15)
第二章 开发区的建设资金筹措	(18)
一、开发区建设的国内资金筹措.....	(18)
二、开发区建设的国外资金筹措	(22)
第三章 开发区土地管理	(27)
一、开发区耕地占用及对策.....	(27)
二、开发区土地开发组织形式.....	(29)
三、开发区建设用地的审批程序.....	(31)
四、开发区建设用地使用权的出租价格组成.....	(32)
五、国有土地使用权出租、转让管理	(34)
六、外商成片开发土地的出租管理.....	(39)
第四章 开发区规划管理	(41)
一、开发区的规划原则.....	(41)
二、开发区规划的分区指导原则.....	(42)
三、开发区建设的总体规划.....	(43)

四、开发区的产业规划·····	(46)
五、开发区基础设施和服务设施规划·····	(47)
六、开发区的人口规划·····	(49)

第五章 开发区投资项目管理 ·····	(51)
一、开发区投资项目的产业导向·····	(51)
二、开发区投资项目的建设程序·····	(53)

第六章 开发区外资企业管理 ·····	(61)
一、外商投资企业的投资保障·····	(61)
二、外商投资企业的金融和进出口管理·····	(62)
三、外商投资企业的税收管理·····	(63)
四、外商投资企业的劳动管理·····	(64)

第七章 开发区管理体制 ·····	(66)
一、开发区现有管理体制模式·····	(66)
二、开发区管理模式的选择·····	(70)

第八章 开发区的宏观管理 ·····	(73)
一、当前开发区宏观管理存在的问题·····	(73)
二、开发区宏观管理的内容·····	(75)
三、促进开发区健康发展的宏观对策·····	(78)

第二部分 中国经济开发区政策法规选辑····· (81)

中共中央、国务院关于批转《沿海部分城市座谈会纪要》的通知(节录) (1984年5月4日)·····	(81)
中华人民共和国国务院关于经济特区和沿海十四个港口城市减征、免征企业所得税和工商统一税的暂行规定·····	(83)
海关总署关于发布《中华人民共和国海关对经济技术开发区进出境货物的管理规定》的通知 (1988年4月26日)·····	(85)
财政部关于沿海开放城市经济技术开发区新增财政收入继续留用的通知 (1991年4月9日)·····	(87)

国务院关于批准国家高新技术产业开发区和有关政策规定的通知 (1991年3月6日)	(87)
上海市外高桥保税区管理办法 (1990年9月10日)	(92)
中华人民共和国海关对进出口上海外高桥保税区货物、运输工具和个人携带物品的管理办法 (1990年9月8日)	(94)
中华人民共和国上海海关对进出口上海外高桥保税区货物、运输工具和个人携带物品的监管 和征免税实施细则	(97)
国家外汇管理局关于发布《保税区外汇管理暂行办法》的通知 (1991年6月29日)	(100)
中华人民共和国海关对保税仓库及所存货物的管理办法	(102)
国务院关于进一步对外开放黑河等四个边境城市的通知(节录) (国函[1992]21号)	(103)
国务院关于进一步对外开放南宁、昆明市及凭祥等五个边境城镇的通知(节录) (国函[1992] 62号)	(104)
国务院关于在福建省沿海地区设立台商投资区的批复(节录) (1989年5月20日)	(105)
中华人民共和国中外合资经营企业法	(105)
中华人民共和国中外合资经营企业法实施条例 (1983年9月30日)	(107)
中华人民共和国外资企业法 (1986年4月12日)	(117)
中华人民共和国外资企业法实施细则 (1990年10月28日)	(118)
中华人民共和国中外合作经营企业法 (1988年4月13日)	(126)
中华人民共和国外商投资企业和外国企业所得税法 (1990年4月9日)	(128)
中华人民共和国外商投资企业和外国企业所得税法实施细则	(130)
财政部关于颁发《中华人民共和国中外合资经营企业财务管理规定》的通知 (1986年8月5 日)	(141)
国家工商行政管理局关于中外合资经营企业注册资本与投资总额比例的暂行规定 (1987年 3月1日)	(143)
对外经贸部、国家工商行政管理局关于中外合资经营企业合营各方出资的若干规定 (1987 年12月30日)	(144)
对外经济贸易部关于确认和考核外商投资的产品出口企业和先进技术企业的实施办法 (1987年1月27日)	(145)
对外经济贸易部关于确认和考核外商投资的产品出口企业和先进技术企业实施办法的补充规 定 (1992年3月2日)	(146)
对外经济贸易部关于举办中外合资经营企业过程中有关法律问题的通知 (1987年12月17	

日)	(148)
国家外汇管理局关于中外合资、合作经营企业中方投资者的外汇管理规定 (1989年3月1日)	(148)
对侨资企业、外资企业、中外合资经营企业外汇管理施行细则 (1983年7月19日)	(149)
中华人民共和国进出口关税条例 (1985年3月7日)	(151)
中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例 (1990年5月19日)	(154)
外商投资开发经营成片土地暂行管理办法(1990年5月19日)	(158)

第三部分 中国经济开发区名录 (160)

一、国务院批准设立的经济技术开发区	(160)
二、国务院批准设立的高新技术产业开发区	(166)
三、国务院批准设立的国家旅游度假区	(177)
四、国务院批准设立的保税区	(179)
五、国务院批准设立的边境经济合作区	(182)
六、部分省批经济开发区	(185)
七、中国经济开发区投资环境介绍(部分)	(199)

第四部分 世界各国(地区)开发区情况简介 (288)

附:部分国家(地区)经济开发区名录	(304)
-------------------------	-------

第一部分 开发区建设与管理

第一章 开发区的产生 现状及发展前景

随着商品经济的发展,尤其是随着国际分工的深化和国际经济贸易关系的发展,世界上许多国家和地区都在自己主权领土范围内专门划定一个或多个区域,在其内部实行比周围其他地区更加开放的政策和减免税收等优惠措施,建立高效能的管理系统,提供良好的投资环境,以此来吸引外资和技术的投入,并带动整个国家和地区经济的发展。对于这种特定的区域,在不同的国家和地区,也由于设置目的和所处地理位置的不同,有着不同的称谓、形式和功能,如自由港区、自由贸易区、出口加工区、保税区、经济特区、经济技术开发区、科学工业园区、自由边境区、边境贸易区等等,不下四十余种。

虽然这类经济区域为数众多,称谓有别,形式多样,规模各异,但有两点是共同的:一是区域内的经济活动都享有或部分享有特殊的政策和优惠措施;二是都以促进本国或本地区经济和对外贸易发展为最终目的。近 20 年来,随着世界经济运行中各国和地区间相互关系的不断加强,国际产业结构调整及其转移,越来越多的国家与地区开始步入建立这种特殊经济区域的实践,“特区”的作用也不仅限于促进本国或本地区经济的发展,而且已成为开展世界经济技术合作的桥梁,连结国际贸易的纽带。

我国自 1978 年党的十一届三中全会确定实行对外开放的方针以来,继兴办深圳、珠海、汕头、厦门等经济特区之后,也陆续建立了经济技术开发区、高新技术产业开发区、保税区、边境经济合作区、国家旅游度假区等不同名称、不同功能、享受不同经济政策的特殊经济区域,这不仅体现了我国对外开放工作的不断扩大和深入,也标志着我国正在更深更广的范围内积极参与国际竞争和国际分工,加快了向世界经济迈出的步伐。

一、开发区设立的背景

自 1984 年我国确立在沿海对外开放港口城市建立经济技术开发区后,经济开发区这一在我国改革开放中诞生的新型经济组织形式得到了迅速发展,不仅反映在经济开发区种类和数量的增加,重要的是经济开发区在城市经济乃至国民经济发展中的作用日益为人们所重视。建立经济开发区,已成为各地区、各城市深化改革开放的重要内容,实现经济发展战略的重要步骤。特别是在 1992

年,全国各省、市乃至各区、县、镇竞相开办各类经济开发区,一时间,“开发区热”成了与“房地产热”、“股票热”等经济热潮并行的一大热点。为什么要设立开发区?开发区何以在短短几年中迅速升温?不能孤立地看待这一新生事物自身的冷热现象,它产生和发展的背后有其广泛、深刻的历史和现实背景。

(一)经济开发区兴起在太平洋区域尤其是亚太地区经济发展的呼唤中

太平洋是地球上最大的水域,由美国、加拿大、日本、中国、朝鲜半岛、南美等四大洲 30 多个国家的 25 亿多人口共同环抱,在世界经济格局的不断变化中,目前已成为盛满希望的盆地。

美国曾扮演了 20 世纪中下半叶世界经济头号强国的历史性角色。世纪之交,美国的经济重心大幅度西移,人才、资金从东部的大西洋沿岸滚滚西去,随着世界瞩目的“硅谷”及一些高新技术企业在太平洋沿岸的建立,新的经济中心在西部逐渐崛起,重新塑造着美国的经济格局。

日本,位于太平洋沿岸的一个岛国,二次世界大战以后,克服资源贫乏、陆地狭窄的劣势,以高科技产业为主导,以外向型经济为基础,迅速发展成为继美国之后的世界经济强国。

许多人这样认为:新的工业革命是环绕着日本——加利福尼亚“轴心”出现的,因此 21 世纪将成为“太平洋世纪”。人们看到,太平洋区域的经济的发展,不仅表现在美、日等个别国家,亚太地区,尤其是西太平洋沿岸的许多国家和地区都正在利用发达国家的技术和资金,力图抓住新技术革命兴起的时机,冲到前面去。亚洲“四小龙”(南朝鲜、台湾、香港、新加坡)1970 年至 1982 年间经济增长都在 8%—9.9% 之间,成为新兴工业化经济中的佼佼者;同期,东盟各国的经济增长也在 6%—7% 之间,高于一些经济发达国家。进入 80 年代以后,泰国、马来西亚、印度尼西亚等国的经济增长也很快,令世人刮目相看。经济的迅速发展,使亚太地区在全球经济中的地位显著上升,占世界生产总值的比重由 1964 年的 10% 增长到 1984 年的 18.4% 乃至目前的 20% 左右,在世界贸易额中所占的比重也已达到 20%。

亚太经济的崛起还表现在新兴工业的蓬勃发展上。日本是当今世界上经济最发达、技术最先进的国家之一,在许多新技术领域与美欧展开了激烈的竞争,尤其是在微电子技术和机器人的生产与应用方面执世界之牛耳。亚洲“四小龙”及其他国家和地区在引进先进技术、开发新兴工业方面也成就斐然,亚太地区正在成为当今世界经济发展最快、最富活力的地区。

现代世界经济,区域化和集团化趋势不断增强。太平洋沿岸地区自然资源丰富,各国在经济、技术、资源、市场等方面存有很大的互补性,区域内的各国都在积极探索新的区域性经济合作的形式和内容。中国位于太平洋沿岸,属于亚太地区,是拥有 960 万平方公里土地和近 12 亿人口的泱泱大国,无论是资源、劳力还是市场,在整个区域中都举足轻重,中国的经济是亚太地区经济、太平洋区域经济、乃至世界经济发展的重要组成部分,“太平洋世纪”呼唤和期待着中国经济的崛起。

亚太地区周边国家经济的快速发展,对中国经济发展客观上也起着强烈的刺激作用。当代国际竞争,已由军事转向经济和科学技术。随着日本和亚洲新兴工业国家与地区内需扩大和产业结构升级,对外投资数量将不断增长,一些劳动密集型产业和传统产业将逐步向外转移,这些都为我国引进外国资金和技术、扩大出口、扩大对外经济技术交流与合作创造了有利的条件。中国同时面临着挑战和机遇。抓住有利时机,使自己跻身于亚太地区经济快速发展的行列;迎接挑战,使自己赶上“太平洋世纪”经济繁荣的浪潮。客观形势迫使中国必须作出明智的选择。经济技术开发区正是在

这样的国际背景下产生的,为顺应太平洋区域尤其是亚太地区经济的崛起而建立。

(二)经济开发区建立在外国自由经济区迅速发展的趋势下

人类历史上划定享受特殊经济政策地域的作法最早可追溯到古希腊时代,但是被公认为世界上第一个这样的“经济特区”是意大利西北部的热那亚湾雷格亨(legghy)自由港,1574年建立。自那以后,自由港、自由贸易区等多种形式的特区便开始在世界各地风行起来。经过400多年的发展,划定专门的地域,给予其特殊经济政策已不再是某些国家和地区所独有的经济现象,而成为世界上普遍存在的一种经济组织形式。

二次大战以后,取得政治独立的广大发展中国家和地区,为了发展经济,实现工业化,在缺少必要的建设资金和工业基础,又存在大量失业人口的情况下,实行对外开放政策,广设以出口加工区为代表的经济开区,通过提供税收及土地、能源、劳力等方面的优惠,吸引外国厂商投资,引进工业技术和设备,发展“出口导向”的加工工业。与此同时,随着科技革命的发展,西方发达国家间的竞争日益加剧,相继进行产业结构的调整,以较高技术工业取代劳动密集型的传统工业,这为发展中国家和地区吸收外资、发展自己的工业提供了国际条件。因此在60—70年代,发展中国家的出口加工区内基本上是一些劳动密集型的传统工业。出口加工区等经济开发区的建立,为解决发展中国家的劳动就业,增加出口创汇,发展当地经济,发挥了积极的作用。

进入70年代以后,世界上开始了新的技术革命,有力地推动了高科技在工业中的应用。各种经济开区更成为引进先进技术、促进生产力发展的“跳板”。发达国家利用各自的便利条件和雄厚资金,建立自由港区、自由贸易区,以期通过日益活跃的国际贸易,给本国带来更大的经济利益。发展中国家,特别是已具有了一定工业、科技、教育基础的国家和地区,利用出口加工区等各种经济开区,开始了由劳动密集型产业向技术密集型产业的转移,在新加坡和我国的台湾等地则出现了发展高尖端技术及产业的科学工业园区。

世界经济发展到今天,无论是发达国家还是发展中国家和地区,都把建立各种不同称谓、不同功能、不同规模的经济开区作为观察世界经济形势变化的“窗口”、利用新技术革命浪潮的“试验田”和培养高、精、尖技术的“苗圃”。建立经济开区已成为国际性经济潮流。我国的现代化建设,也必须适应世界经济的发展趋势,通过建立各种类型的经济开区,把我国的经济发展战略同世界经济结合起来,更好地实行对外开放,更广泛地开展国际间的经济技术交流与合作,促进我国的经济繁荣。

(三)经济开区发育在深化改革开放之中

中国,曾以“中央帝国”称雄东亚,傲立于世,繁荣的唐经济吸引力、灿烂的汉文化辐射力,曾使中国闪烁出“万数来朝、四夷宾服”的昔日千年荣耀。

然而,近几百年来中国落后了。二百多年前,工业革命浪潮席卷期间,中国封建社会的专制统治和闭关自守,拉大了与西方发达国家的历史差距。本世纪五六十年代,新的工业革命澎湃汹涌之时,中国却以“阶级斗争为纲”,又白白错过了经济起飞的大好时机。

中国的社会主义道路究竟该怎样走?濒临经济绝境的中国,急待寻找一条“出路”。1978年12月中国共产党十一届三中全会提出把全党工作的重心和全国人民的注意力转移到社会主义现代化

建设上来,实现了中国历史上的伟大转折。

研究世界上一些国家和地区经济发展的经验,有两条规律带有普遍性。一是立足于发挥自己的优势,曰为优势战略;二是加强国际间的协作,叫做开放型经济。中国经历了几百年的闭关锁国,自身的优势又表现在哪里?“地大物博、人口众多”,这是多少年来对内、对外的宣传口号。然而“地大”,却解决不了八亿农民的温饱问题;“物博”,城镇人民的生活日用品还得凭票供应;众多的人口伴随着的更是极度低下的劳动生产率。高度集中与僵化了的传统经济体制严重束缚了社会生产力的发展,使社会主义制度下的经济优势失去了原有的活力。客观现实迫使中国在选择发展战略时必须坚持两条腿走路:对内改革,对外开放。在总设计师邓小平的指导下,中国社会大步跨入了改革开放的新时期。

改革开放,这在中国毕竟是前所未有的事情,尤其是对外开放,不断同于农村的联产承包,也不同于给企业扩大自主权。几百年的闭关自守,十亿中国人民已经习惯了单纯依靠“自立更生”发展和建设的“一国经济”。中国的改革开放,不能把960万平方公里都当作试验区。在比较选择中,决策者的目光射向东南沿海,又从东南沿海集中到广东、福建,于是便有了深圳、珠海、汕头、厦门等几个经济特区。然而随着改革开放的广泛深入发展,更大规模地利用外资,更大范围地发展国际间技术交流与合作成为全国各地包括内陆省份在内的普遍要求,这样的要求仅靠几个经济特区是难以承担和实现的,经济技术开发区便应运而生。如果说经济特区的兴办带有某些尝试的性质,为全国的改革开放“投石问路”,经济开发区则是我国全面实行对外开放的产物;经济特区是对外开放的“点”,经济开发区使点扩展到了“面”。继1984年经济技术开发区兴建之后,高新技术产业开发区、保税区、边境贸易合作区等多种形式的经济开发区相继建立。每一种新的经济开发区形式的出现,都标志着我国对外开放政策的理论和实践有了新的发展,而新型开发区也为深入改革开放提供了新的试验基地,丰富了对外开放的实践。

(四)经济开发区生长在经济特区经验基础之上

1980年国务院批准在广东省的深圳、珠海、汕头和福建省的厦门四城市设立经济特区。特区开办之初,邓小平同志就对广东省的领导讲,中央没有钱,要你们自己搞,杀出一条血路来。因为经济特区的开发建设打破了以往搞基本建设由国家投资的作法,其所需资金全靠自筹。一是利用外资;二是向银行借贷;三是靠自己的积累。这种负债开发的作法使经济特区在开发建设中讲效率、求效益。“时间就是金钱”,“效率就是生命”,这种富有鲜明时代感的口号就是经济特区建设者们从亲身感受中提出来的,闻名世界的“深圳速度”也是在此时出现的。这种经济特区开发方式,以后成了国内其他地区借鉴的范例。

由于经济特区执行了灵活的开放政策和措施,比较成功地引进了国外资金和技术设备,实施了高效能的科学管理方法,因此在开发建设中取得了比较好的成绩。从创立到1984年,四个经济特区累计完成基本建设投资76亿多元,开发建设用地近60平方公里,建成一批供水、供电、交通、通讯等设施,使经济特区具备了一定的接纳外商投资的能力。近5年的时间共引进外资项目1600多项,利用外资10多亿美元,在区内建起了900多家工厂,形成了一定的社会生产力。拔地而起的高楼大厦和平整宽阔的道路使昔日的荒山僻壤、破旧老城呈现出现代化城市的勃发英姿。

经济特区在几年的开发建设中,发挥了技术、知识、管理和对外政策窗口的作用,提供了利用国内国外两种资源、开拓国内国外两个市场的成功经验,锻炼和培养了一大批从事对外工作的人才,

还通过与内地开展多种形式的广泛联合,带动和促进了内地对外开放和经济发展。经济特区以其卓有成效的建设实践证明了我 国改革开放方针的正确性,也正是在总结经济特区经验的基础上,党中央和国务院在研究进一步扩大对外开放时,提出了开放大连等十四个沿海港口城市,并在这些城市兴办经济技术开发区。经济技术开发区的开发建设在很多方面都借鉴和参照了经济特区的经验,如选址、开发程序、筹资方式、优惠政策等,经济特区的经验是经济开发区建设的基础。

(五)经济技术开发区的建设充分利用了沿海港口城市的优势

我国的经济技术开发区首先兴建于沿海港口城市,这些城市具有比较雄厚的工业基础和较高的技术水平。许多行业的产值和经济效益在全国首屈一指,人均工业产值大大高于全国平均水平,是我国经济比较发达的地区,也比国内其他地区更易于产生投资的集聚效益。把这些沿海港口城市作为对外开放的前沿阵地,无疑对外资具有较大的吸引力,也会提高利用外资的经济效益。

沿海城市还具有较强的科技力量,教育事业比较发达,有许多自然和社会科学研究机构,是我国发展经济、提高科技水平的人才宝库、新技术、高科技的智力中心,充分利用这些科研机构 and 高级科技人才,有利于尽快学习、消化、吸引先进技术和科学管理经验,发展技术和知识密集型产业。

沿海港口城市具有便利的交通条件,海运联着四大洋沿岸的各个国家和地区。由于海运价格便宜,沿海港口城市历史上一直是我国对外贸易的中心口岸,有着开展对外经济贸易活动的长期历史和丰富经验,这些都是发展对外经济的有利条件。

但是,由于这些沿海城市都是老城,水、电、交通、通讯等基础设施长期处于超饱和的欠帐状态,如果把整个城市作为对外开放的基地,改造投资环境的任务将会非常繁重,国家财力根本负担不起。我国选择在沿海港口城市中兴办经济开发区,既可以尽快形成良好的投资环境,又不会过分加重这些城市原已老化的基础设施负担;既能充分利用沿海城市良好的港口条件和雄厚的工业与技术基础,同时也可以减少老城市旧体制的束缚,尽快建立起开发区内的新体制,使其成为大城市中的小特区。

二、开发区的发展过程

我国的经济开发区自 1984 年起步,至今只有短短九年的历史。仔细研究经济开发区的发展过程,大致可以分为三个阶段,即起步摸索阶段、类型扩展阶段和快速发展阶段。

(一)1984 年至 1987 年:起步摸索阶段

1983 年 3 月,中共中央书记处和国务院在总结经济特区发展经验的基础上,召开沿海部分港口城市座谈会,重点讨论如何进一步扩大对外开放问题。5 月份,中共中央、国务院批转了《沿海部分港口城市座谈会纪要》,正式确定开放大连、天津、广州等 14 个沿海港口城市,在这些城市中,可以建立经济技术开发区。《纪要》对经济技术开发区的性质、方向、发展战略作了这样的表述:“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,增加出口创汇,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。有的开发区还可发展成国际转口贸易的基地”。1984年末和1985年初,在批复14个沿海开放城市的对外开放工作规划方案时,国务院先后批准了在大连、秦皇岛、宁波、青岛、烟台、湛江、广州、天津、南通、连云港、福州市开办11个经济技术开发区,我国经济技术开发区的建设从此正式迈出了步伐。

虽然国家对经济技术开发区的性质和发展方向作了原则性的规定,但对其实行什么样的经济政策、开发区与老城区是什么关系等影响经济技术开发区实际操作的具体问题没有明确的说法,当时唯一可参照的就是经济特区。经济特区开办之时,在人们头脑中的想象是一个全封闭式管理的区域,因此经济特区都是选址在小城市、小城镇或者城市边缘易于隔离的地区。这种观念影响到经济技术开发区的建设,11个开发区都远离老城区,与原有港区也保持了一定的距离。由于远离市区(一般为十几公里、几十公里、青岛开发区与市区陆路距离达上百公里),开发区的规划中必须同时考虑生产与生活设施,因此各经济技术开发区的最初设计规模都很大,受开发能力的制约,出现了一些土地占而不用、土地开发与项目脱离等问题。国家很快了解和认识了这些问题,及时地对经济技术开发区的用地规模进行了调整,规定规划面积限制在10平方公里左右,起步区面积1—3平方公里。11个经济技术开发区规划总面积160平方公里,首期开发16平方公里。

经济技术开发区建设学习经济特区的经验,首先进行水、电、路等“五通一平”、“七通一平”基础设施建设,创造良好的投资环境。各城市都把开发区建设当作对外开放的先导,集中力量,精心组织,一些开发区很快就完成了土地基础开发,并陆续引进项目。开发区的建设资金由国家贷款和自筹解决。到1987年底,国家给各开发区注入开发性贷款资金15亿多元,平均每平方公里1亿元左右。由于开发区远离老城区,不得不搞“小而全”的社会建设,大部分开发资金都投入到基础设施和银行、税务等经济活动不可缺少的设施之中,使得开发费用过高,流动资金缺少,且短期内大量收回投资无望。再加上新旧体制磨擦,经济大形势波动等因素,在经济技术开发区的起步摸索阶段曾面临过很多困难,暴露出一些问题。

1986年国务院批准了上海建立虹桥、闵行两个经济技术开发区。这两个开发区吸取了其他开发区的建设经验,设置规模小,虹桥开发区规划面积只有0.65平方公里,闵行也只有3个多平方公里。与其他开发区还有一点不同的是这两个经济技术开发区都是先开发,后批准设区。虹桥开发区距市中心只有6.5公里,1984年开始征地,1985年正式对外提供用地;闵行开发区距离中心30公里,但紧靠闵行机电工业老区,可充分利用原有工业基地中已建成的电厂、水厂、污水处理厂、电话分局等市政基础设施。因此这两个开发区的开发建设速度都很快,短短几年就具备了较完善的投资环境。

1984年到1987年,我国共建立了13个经济技术开发区,通过对开发区建设实践的不断摸索和总结,使开发区建设的理论和实践经验都有了积累,为以后的经济开发区建设奠定了良好的基础。

(二)1988年至1990年:经济开发区类型扩展阶段

1988年,我国的经济发展和改革开放进入高潮,我国经济开发区建设也进入了新的阶段。在以后的几年中,经济开发区由单一的经济技术开发区一种类型扩展到高新技术产业开发区、保税区、台商投资区等多层次、多类型,丰富了我国经济开发区的形式和内容,促进了我国与国际经济技术在更广泛领域的交流与合作。

在我国改革开放过程中,一直十分注意对高新技术的开发和应用。1986年国家曾批准实施高新技术研究发展计划(863计划),1988年又批准实施高技术产业开发计划(火炬计划),并于1988年5月批准建立了我国第一个国家高新技术产业开发区——北京新技术产业开发试验区。高新技术产业开发区的出现,创造了高新技术产业化的最佳载体,成为高新技术的孵化器和辐射源。建立高新技术产业开发区的目的与建立经济特区和经济技术开发区不同,它更多地要依靠国内力量,自己开发高新技术,用以改造国内传统产业。

1988年6月国务院批准上海市在原漕河泾仪表电子工业区和微电子工业区、生物工程基地的基础上,建设漕河泾新兴技术开发区。这是当时唯一的新兴技术开发区,由上海市和香港多家银行合资进行开发与经营。漕河泾新兴技术开发区的建立,开创了经济技术开发区的另一种类型,标志着我国经济开发区向技术密集型产业结构大步迈进,也为上海市高新技术的研究、开发、中试、生产、经营、培训和服务建立了综合基地。

1989年国家考虑到福建省与台湾地区有极为密切的地缘、人文关系,以及随着两岸关系的进一步“解冻”,台湾同胞回大陆投资日益增多的现实,批准福建省厦门经济特区及厦门市辖的海沧、杏林地区、福州经济技术开发区内尚未开发的1.8平方公里土地为台商投资区,建立了第一个专门为特定投资者开辟的经济开发区。

经济特区在开办初期虽然有实行全封闭式管理的设想,但在开发建设中却始终没有与内地隔离。与经济特区一样,经济技术开发区在发展外向型经济的同时,保持了与内地经济的密切联系。这种模式为它们充分利用国内外两种资源、两个市场创造了更大的发展余地,但也使其投资环境受到国内经济政策和传统经济体制的很大影响(如计划管理和出口许可证制度等),因此各城市、各地区都在积极选择发展外向型经济的其他形式。天津港建立了保税仓库,深圳沙头角成立了保税工业区,然而这些都是地方城市政府的探索行为。1990年6月,中共中央和国务院在批准上海市浦东新区开发开放规划的同时,也批准了上海外高桥保税区的建立,并于同年9月批准了《中华人民共和国海关对进出上海外高桥保税区货物、运输工具和个人携带物品的管理办法》,完成了保税区的立法程序。

保税区是有一定范围的封闭式综合性对外开放区域,具有明确的界线,建立完善的隔离措施,区内没有居民,产品100%出口,其管理体制可大大简化,办事效率可大为提高,可创造出更加符合国际惯例的良好投资环境。我国建立保税区的目的,是借鉴国外自由贸易区和出口加工区的经验,充分利用保税区港口和陆地口岸的地缘优势,发展我国对外贸易、转口贸易、过境贸易、出口加工、仓储运输、分类包装和各类服务业务,促进我国对外贸易的发展,更有效地利用外资、引进先进技术和管理经验,扩大出口创汇,在更大范围内和更深层次上加快我国与国际市场的接轨。

在这一阶段中,国家还批准了大连金石滩、青岛不老人等国家旅游度假村。

(三)1991年以后至今:经济开发区的快速发展阶段

自1991年以后,我国的经济开发区建设进入全面快速发展阶段。这一阶段的主要特点是:各类经济开发区的数量都有了大幅度增加;开发区的分布由沿海向沿边和内地扩展;除国家批准的开发区外,各省、市甚至市以下各级行政管理机构也都相继建立自己的开发区。不同类型、不同层次的开发区遍布全国各地,有力地推动了我国对外开放工作的开展。

1991年以后,我国经济经过1989、1990年的治理整顿,转入复苏和快速发展阶段,经济开发区

也得到了迅速发展。1991年经国务院批准在一些沿海城市和内地大中城市又设置了26个高新技术产业开发区,同时颁布了48条高新技术产业开发区政策,进一步鼓励科研机构、高等院校、大企业进入开发区发展高新技术产业。这一系列决策,促进了我国高新技术产业的发展。

1991年国家批准建立天津港保税区、深圳福田保税区和沙头角保税区。这时的保税区已不仅是保税仓库和保税工业区,而是集贸易、金融、信息、包装与先进工业、第三产业为一体,与港口及经济技术开发区相为互补,在对外开放中发挥作用。

1992年,邓小平南巡讲话使我国的经济建设进入新的高潮,经济开发区建设也大踏步迈进。1992年国务院先后批准温州、昆明、营口、威海及福建的融桥、东山等6个经济技术开发区;大连、广州、张家港、海口、厦门、福州、宁波、青岛、汕头等9个保税区。

1992年起,对外开放地区从沿海向陆路边境扩展,国务院分别于3月、6月、7月三次宣布开放黑龙江、吉林、内蒙古、新疆、广西、云南等省份的13个边境口岸城市,并同意在黑河、绥芬河、珲春、丹东、满洲里、伊宁、塔城、博乐、凭祥、东兴、瑞丽、畹町、河口等13个边境口岸城市设立边境经济合作区,在满洲里中俄边境开设边民互市贸易区。

除了国家批准的各类经济开发区外,有些省和直辖市也根据自己的实际情况,批准建立各类经济开发区。

1992年,受多种因素的影响,与房地产市场的发育相伴,经济开发区热潮在全国兴起。各地从地区利益出发,纷纷“筑巢引凤”,一时间,省、市、区、县、乡、镇,各级政府和管理部门,竞相开办各类经济开发区。开发区盲目发展,带来了很多问题。如开发区用地规模过大,占用了大量耕地,很多土地是占而不开,降低了土地使用效益;开发区建设“巢”多“凤”少,各地在优惠政策上相互攀比,造成国家收益流失。

为了引导各地及时走出“开发区热”的误区,国务院于1993年5月发出通知,要求严格审批和认真清理各类开发区。通知指出:在有条件的地方,建立布局合理的开发区,并集中力量搞好基础设施建设,实行优惠政策,创造良好的投资环境,吸引外资,是我国改革开放政策的一项重要措施。实践证明效果很好,今后还要继续坚持。通知规定:设立经济技术开发区、保税区、高新技术产业开发区、国家旅游度假区、边境经济合作区的审批权在国务院。为吸引外资兴办工业、农业、国际旅游业和高新技术产业开发项目,各省、自治区、直辖市人民政府可根据本地区的资源情况、实际需要和条件,批准设立少量省级开发区,在现有权限内制定有关优惠政策,但不得沿用国务院批准设立各类开发区的名称和政策。

国务院的通知发出之后,各省、区、市都认真贯彻执行,对已批准的开发区进行清理,撤消了一些无能力开发和不符合规定的开发区,退还了大批耕地。根据各地区清理的情况估算,大约省级开发区的数目将保留在三四百个。1993年国务院又批准了沈阳、哈尔滨、长春、武汉、重庆、杭州、芜湖7个经济技术开发区和25个高新技术产业开发区,到目前,全国共有国家级经济技术开发区30个,高新技术产业开发区52个,保税区13个,边境经济合作区13个,国家旅游度假区11个,再加上省级开发区,在一定时期内,全国经济开发区将保持在四五百个。

我国经济开发区建设经过9年的发展,已由点到面,由沿海向内地逐年推进。通过国家对经济开发区建设工作的宏观调控,开发区将进入稳定、有序的发展阶段,成为我国全方位、多层次对外开放格局中影响最大、最富活力和投资环境最好的地区,为加速我国经济发展发挥更大的作用。

三、开发区的现状特征

(一)开发区的自然特征

1. 布局上,经济技术开发区和保税区大多分布在沿海、沿江港口城市及东北大型工业基地,边境经济合作区则在内陆边境口岸地区,高新技术产业开发区遍布全国大中城市,国家旅游度假区多位于风景胜地。分布上是边缘聚集成线,内陆分散布点,各类经济开发区与经济特区、沿海沿江及内陆开放城市、沿海经济开放区一道,形成了我国对外开发的网络系统,经济开发区作为网上的结点,以点带线,以线串面,构成了我国外向型经济发展的总体格局。

2. 层次上,经过9年多的发展,我国经济开发区已经走向多类型,多层次发展阶段,经济技术开发区、高新技术产业开发区、保税区、国家旅游度假区、边境经济合作区、台商投资区、边民互市贸易区等等。有的本身就位于经济特区之内,如深圳的沙头角和福田保税区、厦门象屿保税区;有的区内套区,象大连、广州、福州等市的保税区都在经济技术开发区中;更有的区中又辟小区,如福州经济技术开发区内辟有科理高技术工业园区,外商独办的泰安工业园区和泛太平洋工业园等。各类经济开发区既有着不同的功能和规模,又有着相似而不同等的经济政策,相互联系,互为补充,共同为我国的对外经济发展发挥着作用。

3. 投资环境上,我国经济开发区自1984年兴建以来,已由起步探索阶段步入较规范化的全面发展阶段。最早批准建立的大连、秦皇岛等14个经济技术开发区已开发出30多平方公里的土地,建成了500多平方米的工业厂房和与之配套的生产、生活服务设施,形成了水、电、热、气等供应有保障、交通比较方便、电讯通畅的生产经营条件。1991年前批准的27个高新技术产业开发区总面积482平方公里,其中集中新建区93平方公里。由于这类开发区大多位于原有市区,在利用原有水、电、路等设施的基础上,很快形成了较好的投资环境。保税区的建设虽然只有两年多的经历,有的兴建还不到两年,但由于集中大量资金进行土地开发和基础设施建设,很快具备了海关、储运、联检等条件。各保税区按照“成熟一块、封闭一块”的策略,都已建成或即将建成一定范围的隔离设施,其中8个保税区已经通过了海关验收,正式对外开放。其他一些后获批准的各类开发区,也都在抓紧进行基础设施建设,将很快形成投资“硬环境”。各地自己兴办的一些开发区普遍采用“配套改革,自费办区,不等不靠,大胆先行”的作法,积极自筹资金投入开发区建设,有的已取得了很大的发展。

在开发投资硬环境的同时,开发区的投资软环境也正在形成,各类经济开发区都组建了相应的管理机构,并在实践中逐步摸索出了一套以优质服务为中心,既适应外向型经济发展,又符合中国国情的管理工作方法,如实行“一条龙会审、一支笔审批、一个窗口对外”。将审批投资的工商、税务、海关、法律、商检等十多个部门集中在一个楼内办公,使投标者由过去的“多头拜”变成“一步走”,大大提高了办事效益。各开发区还陆续制定了一系列保障外商投资企业自主经营和合法权益的条例与规定,使开发区的建设与发展走向法制化和规范化,逐步与国际市场接轨。

(二)开发区的经济特征

1. 经济成份上。除台商投资区和一些小型的外商独办的工业园区外,大多数经济开发区都同时兼容国家高新技术投资、国营大中型企业扩点、外商独资、中外合资、中外股份合作及公私合营等