

邱震源 林启东等著

广东人民出版社

汕头经济特区问题探索



PDG

序

曾牧野

我对汕头经济特区是有感情的。这感情的生发，不仅仅是因为汕头市是我的故乡，那里的土地、人民哺育了我；更重要的是由于设立经济特区这一件事，对于我国始于1979年的伟大的开放改革事业具有重大的战略意义。

汕头经济特区的开创，比深圳、珠海特区稍迟一些。1982年春节前夕，我为了了解创办汕头特区的筹备工作，曾专程到汕头市进行了比较细致的考察。那时候，这里除龙湖村有少量的旧式的低矮的房屋外，周围是一片荒漠的沙丘，到处长满杂草、荆棘。这是一块被人们冷漠了多少年代的处女地。然而，春节过后，特区建设者们点燃了向荒丘进军的火炬：汕头经济特区在这里破土动工了！从此，龙湖村及其周围的一片土地进入了历史的新纪元。汕头特区的建设是从零开始的，这话一点不假。

而今，六、七年过去了。昔日的荒丘变成一个崭新的现代化的工业区。一幢幢崭新的建筑物拔地而起；一条条崭新的道路相互联络，而又各自伸向遥远的远方……六、七年来的建设，可以用三句话来概括：一是初步形成了一个有一定吸引力的投资环境；二是为建立外向型的经济模式奠定了初步的物质技术基础；三是初步发挥了它作为引进技术、引进知识、引进管理经验和对外开放的“窗口”作用，初步发挥了作为

我国经济体制改革试验基地的作用。总之，建设的成就，是应该给予充分肯定的。在肯定成就的同时，认真探讨汕头特区存在的问题，研究特区进一步发展的对策，是我们包括特区建设者和理论工作者面临的重要任务。汕头大学经济系的同行们，1987年与汕头特区政策研究室的同志们合作，对汕头特区建设的方方面面，进行了一次全面的系统的调查，并在调查的基础上写出一批研究报告，《汕头经济特区问题探索》就是这些研究报告的结集。这是一件很有意义的工作。这一工作表明，在中国共产党领导下从事经济理论与经济教学的同行们，是愿意竭诚地为我们伟大祖国的社会主义现代化建设事业服务的。

1987年春，我应邀到香港中文大学讲学时，曾经提出这样的论点：要把我国经济特区建设好，形成一个像样的外向型经济，看来必须经历三个不同的发展阶段：一是奠基初创阶段，二是发展巩固阶段，三是成熟提高阶段。深圳经济特区已向社会宣布：深圳特区从1987年起进入了发展巩固的新阶段。当前汕头特区处于什么样的发展阶段上？由于汕头特区创办起步较迟，以及地理经济条件的制约，目下汕头特区的建设仍然处于第一阶段，但要考虑、准备进入第二发展巩固阶段。最近，中共广东省委书记林若同志视察了汕头经济特区，提出汕头特区现在要“考虑进入第二阶段的发展”的意见，是符合实际的重要指示。如何进入第二阶段？林若同志提出汕头特区“要谋求新的发展”的方针。具体一点说，就是必须摆脱出口加工区的模式，借鉴别的经济特区的经验，进一步依靠外引与内联，大批地建立自己的实业性企业，形成较大的产业规模，多出口自己生产的产品，以壮大经济特区本身的生产能力。这样的决策，我认为是正确的。

汕头大学经济系与汕头经济特区政策研究室联合编撰的这本书，以及书中提出的如何进一步筹集特区建设资金（进一步吸引外资的投入，进一步发展对内的经济联合等等），如何进一步改善和优化投资环境，如何适应外向型经济发展的要求，选择合理的产业结构，如何改善经济管理和企业管理，如何深化经济体制改革，如何解决外汇收支平衡、加强外汇管理，如何加快科学技术和信息事业的发展等等问题的建议，对于汕头特区进入第二阶段的准备工作、决策工作，显然是有帮助的。因此可以说，《汕头经济特区问题探索》的出版，是切合时宜的。

汕头经济特区已经并将继续为社会主义祖国注入新的血液，为社会主义现代化建设已经并将继续作出应有的贡献。我预祝汕头特区越办越好！

1988年11月24日夜于广州市

目 录

小特区创佳绩，少投资高效益	
——记汕头经济特区·····	林启东（1）
管理体制改革的首要问题·····	邱震源 方宁生（8）
汕头经济特区的地位和作用·····	王扬泽（18）
把出口导向和进口替代结合起来	
——汕头经济特区发展战略的探讨·····	方宁生（26）
发展对外经济联系的探讨·····	蓝慧珠（41）
产业结构合理化·····	张木明 彭绍岳（54）
完善特区金融机制·····	周志伟（65）
特区外汇平衡及管理问题初探·····	
·····	邱震源 陈少斐（74）
投资环境优化问题试析·····	金贵鑫（86）
浅谈资金筹集途径·····	钟永先（101）
引进外资的现状和展望·····	林展宏（110）
浅论加速生产上水平·····	林小勇（120）
如何合理行使国有企业所有权·····	何文标（128）
工资改革方案初探·····	林锦松 陈家泰（134）
“三资”企业劳动工资管理的几个问题·····	
·····	林小勇 储小平（141）
国营企业工资改革初探·····	陈家泰（151）
特区对内经济联合的几个问题·····	鄯少强（157）

信息是财富.....	王汉豪 (166)
汕头特区科技发展初探.....	张声光 (171)
汕头经济特区主要经济情况.....	
.....	汕头经济特区政策研究室 (177)
后记.....	(182)

小特区创佳绩 少投资高效益

——記汕头经济特区

林启东

汕头经济特区于1982年3月开始动工兴建，迄今只有6年多的时间。几年来，汕头经济特区从实际出发，基本建设坚持量力而行，不追求规模；外引内联注意扬长避短，资金合理投放；发展经济因地制宜，讲求效益，使整个特区的开发建设保持年年稳步发展。至1988年10月底，特区基本建设投资7.5亿元，累计回收3.12亿元，占国内投资总额5.62亿元的55.52%，预计全年工农业总产值可达5.8亿美元，出口总值2.5亿美元，财政收入达1亿元以上。汕头特区没有创造什么奇迹，但它所走的这一条投入较少，产出较多，效益较好的路子，也颇受国内外各方面所瞩目。

区域规模最小 特区政策相同

汕头经济特区是根据中华人民共和国五届人大常委会批准公布的《广东省经济特区条例》设置的，位于汕头市区的东、南郊，初期区域面积仅1.6平方公里，是中国4个特区中最

小的一个。1984年11月经国务院批准扩大为52.6平方公里，目前已开发5.8平方公里，人口5万多，仍是5个特区中最小的一个。至1988年10月底，汕头经济特区基本建设总投资仅7.5亿元，也是几个特区中投资规模最小的一个。

汕头经济特区与汕头市区只有一马路之隔，面临中国南海，背靠广大的潮汕地区，可以汕头市为依托。这里年平均气温21.3摄氏度，年平均降雨量1514毫米，四季常青，自然条件好。优越的地理位置和良好的港口条件，使汕头早在120多年前便成为著名的侨乡和对外通商港口。汕头港把经济特区分为龙湖和广澳两个片区，隔海湾相望。港口距香港187海里、高雄204海里、广州276海里，是粤东、闽西南和赣南的海上门户，历史上也曾是中国进出口货物的重要口岸之一。

汕头经济特区作为中国5个特区之一，与其它经济特区一样实行特殊的经济政策和不同于内地的经济管理体制。在税率、外汇管理、土地使用、进出口、劳务费、申办手续、企业经营自主权等方面都比较灵活和优惠。这些特殊的政策待遇，为汕头经济特区吸引外商前来合资、合作或独资兴办生产性企业提供了有利条件。

搞好基础设施 改善投资环境

汕头历史悠久，原有工业尤其是轻工、感光化学、陶瓷、抽纱等有一定的基础。但在10年以前，这里因是海防前线地区，国家投资建设比较少，原有基础设施逐渐陈旧落后，投资环境条件甚差。开放改革政策使汕头市的能源、交通、电讯等基础设施得到更新和发展：汕头电网与广东省电

互联网，本地电力装机容量55万千瓦，另有2台各30万千瓦的燃煤火力发电机组即将兴建；汕头港现有3座5000吨级泊位和1座3000吨级泊位的货运码头，货轮通航22个国家和地区，还有1座5000吨级泊位的客运码头，客轮通航香港、海口等地；汕头机场扩建后，能起降大型波音客机，已开辟了曼谷、香港航线，以及北京、上海、广州、昆明、厦门等国内航线，还有直升飞机通航深圳、珠海、南澳、揭阳等地；汕头的公路四通八达，至深圳的专用公路正在规划勘测；汕头至梅县、广州的铁路正在筹建；新增12000门程控电话，可同新加坡、美国、英国、法国、香港、澳门等12个国家和地区以及国内各地的166个城市直拨电话，电传、传真等通讯设备也已开通使用。

汕头经济特区开后，即把基础设施建设作为重点，搭好戏台让各方面来唱戏。为以较少的投资达到较快形成投资环境的目的，特区充分利用靠近汕头市区的有利条件，采取大环境依托市区，小环境自己配套的做法，建成连接省、市电网的4万千伏安变电站和6400千伏安的变电站各1座，解决特区初期用电之急需，目前又正在筹建4万千瓦发电厂，扩大特区的供电能力；合资建成3000吨级集装箱和散装两用的特区专用码头，扩大汕头港的吞吐量；建成区内道路50多公里；建成连接市供水系统的日供水2万吨供水工程，解决特区用水问题，现又将投资参与市扩建水厂，增加特区的供水量；日处理能力1.5万吨的污水处理厂已完成勘测设计，目前正在筹建；建成与市程控电话系统联网的3000门程控电话系统，解决特区通讯问题。依托和配套的办法，初步解决了汕头经济特区的能源、交通、通讯、供水、供电等问题，在“硬件”方面为客商提供了投资环境条件。

汕头经济特区既重视基础设施建设，也十分注意改善“软件”环境，以“软件”之长来弥补“硬件”之不足。相应采取了几条措施：一是精简机构，提高效率。特区管理委员会只设14个局，外商投资从洽谈、签约、立项、审批、注册登记到企业开业后的生产、经营、进出口等管理和服务工作，统归经济发展局、贸易发展局和工商管理局负责。由于环节较少，加上建立“少干预，多服务”和“24小时内答复询问”的制度，外商到汕头经济特区投资设厂较为方便。二是加强业务培训，提高职工素质。建立了培训中心，开办了职工业余中学、夜大学和函授教育，几年来有5000多人次经过各种专业班培训，外商投资企业对特区职工的素质普遍比较满意。三是合理收费，不准乱摊派。劳务费标准比深圳低1/3左右，各种收费项目和标准均由物价部门严格管理。四是尊重“三资”企业自主权，保障外商合法权益。外商投资方式不拘一格，在批准的合同范围内可自行安排供、产、销、资金和员工，企业的税后利润、外籍人员的工资和其它正当收入，可经中国银行自由汇出。

揚長避短 注重实效

汕头经济特区初创时，中央给的任务是：发展出口加工业，利用外资改造市区老企业和发展旅游业。特区范围扩大之后，则朝着以出口加工业为主，创汇农业、交通运输、金融、商业、旅游、房地产业并举的方向综合发展。几年来，汕头经济特区各业在引进项目时，注意扬长避短，充分发挥本地劳力充足、农业资源丰富、轻工业有一定基础的优势，避开能

源不足，交通运输条件较差之限制，从“轻”、“小”的劳动密集型企业起步，规模由小到大，技术档次由低到高，一步一个脚印地发展。至1988年10月底，引进外资签约139项，协议投资总额51743万元，其中已执行合同131项，投资总额41417万元；内联签约438项，协议投资42407万元，其中执行合同395项，投资总额29983万元；特区自办企业295项，投资总额38702万元；改造老企业6项，投资总额7056万元。在这878个项目中，工业企业498项，初步形成了食品、陶瓷、服装、塑料、制药、电子、工艺品、玩具、钟表、皮革制品等几个主要门类。这些企业大多数是出口型的中小企业，具有投资小、产出快、耗能少、用工多、应变能力强的特点，普遍获得较好的经济效益。据统计，在特区开业一年以上的28家外商独资企业中，已有21家增加投资扩大生产规模，1987年增加职工2000多人，扩大厂房9万多平方米，有的企业租用土地正在自建厂房。

在发展劳动密集型工业的同时，汕头经济特区还有选择地引进一些生产规模较大、技术档次较高的项目。如西德的聚脂切片生产设备、日本的年产570万件工艺瓷和日用瓷生产线、年产12000吨聚苯乙烯的合成树脂厂、年产1800万支粉剂药品的制药厂和年产6亿粒的陶瓷电容厂等，逐步形成特区的骨干企业。1988年1至10月，特区工业总产值4.3亿元、农业总产值1980万元，产品75%以上销往香港、美国、日本、西欧、新加坡、澳大利亚等20多个国家和地区。

汕头经济特区既重视引进外资，又稳步地对香港投资及与港资合作创办境外企业。1984年，特区参股在香港创办粤东发展有限公司，1988年初，又独资在香港创办龙兴发展有限公司，参与香港的经济的发展。还与港资合作，利用外国的

优惠政策，在境外创办针织厂，共同开拓新的国际市场。

发展增值加工 扩大出口创汇

几年来，汕头经济特区充分运用特区的“龙头”、“龙尾”政策，大力发展增值加工出口，使特区与汕头市以及内地的经济互相促进，共同发展。潮汕地区的陶瓷工业原来就有相当基础，但限于信息和销售渠道，陶瓷制品出口打不进国际新市场。特区华达宝陶瓷制作厂的客商利用所掌握的信息和订单，提供样品或设计图样，向潮州枫溪镇陶瓷工厂订制白坯瓷，运到特区再加工为仿古瓷工艺品，销往欧美市场。仅1987年一年，枫溪镇就为特区这家工厂提供了870万港元的初级产品。特区锦荣制衣厂根据中东市场的需求，设计各式中低档服装，从国内购进布料在特区内裁剪，然后发放到特区附近乡镇的加工点缝制，再运回特区熨烫、包装后出口。这个厂在特区内只有200多名工人，而在区外30个加工点却有4000名工人为厂加工，1987年出口服装60万打，出口值达890万美元。特区工厂这样做，既增加了特区的出口加工产品，又带动了附近乡镇企业的发展。

汕头经济特区还利用潮汕地区农产品丰富的优势，发展创汇农业。特区刚起步，就注意把国外的信息、市场、技术和潮汕的农业资源结合起来，根据国际市场的需求，引进优良品种，在区内外开辟养虾基地4万亩、养鳗基地567亩、蔬菜基地6000亩，芦笋基地3760亩，潮柑基地4500亩及瘦肉型猪场。还引进先进的加工、保鲜、包装技术设备，在特区建立了烤鳗、水产罐头、水产品急冻、蔬菜保鲜、保健食

品等9家食品加工厂和6个种养示范场、1个试验中心，逐步形成了种养、加工、包装、出口一条龙的农——工——贸结合的经济体系。例如，为提高汕头鳗苗的出口价值，特区与汕头市有关单位联合，在7个县23个点开辟养鳗场，又从日本引进一条时产200公斤的烤鳗生产线，把成鳗烤制后出口，形成捕苗、养鳗、烤鳗、冷冻、出口一条龙。汕头沿海的梭子蟹资源丰富，这种低值的海产品过去只在本地市场销售，并未引起人们的注意。1985年初，特区引进一套梭子蟹肉配料处理技术和罐头制作生产线，并在沿海就地办起了11个加工点对梭子蟹进行初加工，然后运到特区配制成食品罐头，增值5倍以上。这些梭子蟹肉罐头成批进入美国、加拿大、西欧、新加坡、日本等国的食品市场，成为热销的出口产品。在汕头经济特区，类似这种将区内外农产品、工业半成品拿到特区加工增值出口的还有许多品种，使得出口总值几乎连年翻番，取得较好的效益。

开发建设了6年多的汕头经济特区，没有经受大起大落的波折，始终保持稳步发展，但与其它经济特区相比，汕头特区的发展速度毕竟还比较慢，规模效益也还比较小。面对这种情况，汕头经济特区的领导和建设者们，正酝酿在当前的形势下如何加快外引内联步伐，更好地吸引外资；如何调整自己的经济结构，使投资布局更加合理；如何集中自己的力量，发展生产力，增强经济基础；如何推进改革，加快开发等种种方案。可以相信，再经过若干年的努力，汕头经济特区定会在现有基础上向前跨出一大步。

（作者单位：汕头经济特区）

管理体制改革的首要问题

邱震源 方宁生

汕头经济特区的管理体制与目前其它3个特区大不相同。深圳、厦门两个特区由市人民政府领导，直接属省管辖；珠海特区管委会形同虚设，实际上也早由市人民政府领导；而只有汕头特区自1981年创建以来，一直由特区管委会进行全面管理，并由汕头市这样一个不享受任何特区待遇的中等城市进行领导。几年来的实践，无论是汕头经济特区还是汕头市都越来越感受到这一管理关系的弊端。理顺这一关系，日益成为管理体制改革的首要问题。本文打算就此进行探讨。

一、汕头经济特区管理体制弊端的根源

在汕头市的郊区划出一片地段兴办的汕头经济特区，一开始就置于汕头市的管辖之下，看来不科学。随着汕头特区的发展，这种不科学性已日益明显。例如，领导特区的非特区市能否代表特区？某些措施在特区是可行的，拿到市里去是否行得通？市的一套管理方法是否同样可在特区推行？诸如此类的问题，看似简单，实际上却极其复杂。这类问题经

常发生，经常起作用，就越来越影响到特区的管理，甚至造成某些人为的混乱和矛盾，不利于特区发挥优势与进一步发展。

从根本上来说，出现弊端不能归咎于做具体工作的人，而必须从现行的管理体制中去寻找根源。

首先要从我国的对外开放格局来观察。

汕头经济特区和汕头市在我国现阶段的对外开放格局中，属于不同的层次。汕头经济特区属于我国最开放的层次，在对外经济活动中采取比内地更加开放、更加优惠的政策，提供更为良好的投资环境，以便吸引外资，引进先进技术和管理经验。国家给予经济特区的特殊经济政策，只适用于汕头特区，不适用于汕头市。

就经济方面来说，由于汕头市不享受任何特区待遇，所以汕头市的经济权力要比汕头特区小得多。按照国家政策，汕头特区的项目审批权比汕头市要大6—10倍。但就政治方面来说，1983年汕头市委关于汕头经济特区体制的有关文件规定，汕头经济特区的“党委和管委会按低于市委、市政府半级的规格组建”，凡属重大方针政策需向市委和市政府请示报告；同样，特区各职能机构的设置，也“均按市同类机构低半级的规格进行设置”。于是汕头经济特区和汕头市之间，即下级和上级之间，就出现了这样那样的问题。汕头经济特区拥有特殊的政策，面对有的重大问题却没有决策权，论某些经济权力，汕头特区大，而论政治权力则汕头市大。从经济和政治的辩证关系考察，这是相矛盾的。总之，汕头经济特区的巨大经济权力缺乏必要的相应的行政权力的保证，就使得特区行政管理不能有效地去调节特区经济的运行。

汕头经济特区既然处于比汕头市更高的开放层次，既然

具有比汕头市更大的经济权力，因而把汕头经济特区置于汕头市的管辖之下，就必然要发生某些混乱和矛盾。

其次，从经济运行模式的要求来观察。

在起步之前，党中央、国务院给予汕头经济特区的任务主要是：发展出口加工业、旅游业和以出口为目标改造旧市区老企业。这3个任务具体地体现了汕头经济特区必然执行出口导向战略。在这一战略指引下，通过外引内联，进入汕头经济特区的外国资本和本国资金都和世界经济紧密地联系起来，不仅特区的三资企业，而且包括特区的社会主义企业，其生产和流通都直接受着国际市场的调节。国际市场是以国际分工为基础的，而国际分工是社会分工越出国界的发展。现代资本主义经济是以国际分工为基础的市场经济。这一点，对特区经济有着巨大的影响。我国设置经济特区，让外国资本家到特区直接投资设厂开店办企业，这就决定了特区经济从它产生之日起，就以现代的国际分工为自己存在和发展的基础。汕头经济特区也不例外。由于汕头经济特区参加了国际分工，生产和流通就必然要受到国际市场的直接调节，所以，在汕头特区经济中起作用的基本经济规律就只能是价值规律、供求规律以及竞争规律等。汕头经济特区几年来发展的也就是市场经济。这是我国社会主义有计划的商品经济中一个特殊的组成部分。

汕头特区经济运行模式，不完全是社会主义有计划的商品经济，也不是绝对纯粹的资本主义无控制的市场经济，而是在国家宏观控制下的市场经济。适应特区市场经济模式的要求，特区的行政管理必须是高效率的，因而管理机构与人员都必须精简。为此汕头经济特区力求做到精简高效，目前局一级的行政管理机构只有9个，每一个局均承担着多种职

能。显然，汕头特区管理机构是和特区经济运行模式的要求较为吻合的。

可见，汕头经济特区的管理体制，和现时的汕头市比较，是大不相同的。目前汕头市仍处在以手工半机械化生产占优势的情况下，商品经济很不发达，难免带有产品经济——自然经济的传统运行模式，以及相适应的行政管理体制的旧框框，这就是强调直接的行政管理。其特点是机构庞大，人员众多，政企不分，权力过份集中。

总之，在我国有计划的商品经济发展过程中，汕头经济特区和汕头市处于不同的发展阶段，其经济运行模式差别很大，因而与之相适应的行政管理体制的差别也很大。把汕头经济特区置于汕头市管辖之下，就是以适合旧的经济运行模式的管理体制对新的经济运行模式实施管理，就必然要发生这样那样的混乱和矛盾。

二、管委会“身份不明”，很难“特事特办”

本来，我国设置经济特区，不仅是经济体制改革而且是政治体制改革的重大步骤，特区设置管理委员会对区内进行直接的全面的领导，无疑是政治体制改革的一项重要内容。特区管理委员会作为一级政府，但不叫人民政府，有利于“特事特办”，有利于建立一个独立于现行体制之外的全新的管理体制。但是，汕头经济特区管理委员会“身份不明”，一直是进行管理体制改革的另一个老大难问题。

《中华人民共和国广东省经济特区管理条例》第三条规定：设立广东省经济特区管理委员会，代表广东省人民政府对各特区实行统一管理”。而第二十四条又规定：“深圳特