

再造北方香港

——辽东半岛对外开放的新探索



● 关效荣 许思奇 著

● 辽宁大学出版社

.31



前 言

为了加速辽东半岛对外开放的步伐，遵照辽宁省政府主要领导同志的指示，我们辽宁社会科学院经济法研究所部分同志与大连市委、市政府有关部门的部分同志组成了省、市联合调查组，就建立大连自由港的问题进行了长达二年时间的专门研究。在研究过程中，进行了广泛的调查、充分的论证，并向国家、省的有关领导部门呈送了研究报告、可行性研究等文件，对建立大连自由港提出了设想、方案及对策等建议，为领导的长远战略决策提供了依据。

大连是辽东半岛的前沿，整个东北地区及内蒙古东部对外联系的窗口，因此，大连对外开放如何动作将直接关系到辽东半岛及东北地区对外开放的进程和前途。邓小平同志“在内地还要造几个香港”的指示发表后，大连怎么办？“建立大连自由港，再造北方香港”是最好的响应！当然，目前关于建立大连自由港问题的研究尚属超前研究，但意义重大，也是我们理论工作者责无旁贷的义务。

在进行大连自由港问题的研究过程中，得到了辽宁省、大连市一些主要领导同志的高度重视和大力支持。前省长李长春同志、副省长闻世震同志多次对课题的研究进行批示，并提出了具体要求和意见。大连市委书记毕锡禄同志亲自对研究工作部署，还多次阐述了思想、观点和意见。一些老的领导同志，如前大连市委书记、现省人大副主任崔荣汉同志十分关怀本课题的研究，就是躺在病床上打点滴时，还召集

我们研究大连自由港的规划问题，使我们深受感动！

本书所研究的问题，是辽宁省社会科学“七五”规划的重点项目。这个研究项目如果有价值的话，应该是我们与大连的同志的共同的成果。在研究课题和本书出版过程中，大连市研究室、大连港务局、大连经济技术开发区等部门为我们提供了翔实的资料和宝贵的意见。特别应当强调的是，本课题的研究之所以有如此进展和成果，与大连市委研究室金宗项同志的辛勤努力是分不开的。在此，我们一并感谢大连的同志！

在当前出版难，出版理论著作更难的情况下，辽宁大学出版社毅然决定为我们出版本书。他们这种重视理论价值的精神是十分难能可贵的！对此，我们深表谢意。

作 者

1991年12月17日

目 录

绪论	1
第一篇 理论与实践	9
第一章 自由港的概念	12
一、自由港的性质	12
二、自由港的概念	14
第二章 自由港与其他自由经济区域的区别和联系	15
一、自由港与自由贸易区	16
二、自由港与出口加工区	17
三、自由港与保税区	20
四、自由港与科学工业园区	23
五、自由港与中国式经济特区	25
六、自由港与中国经济技术开发区	27
第三章 自由港的历史发展与作用	26
一、自由港的历史发展	26
二、自由港的作用	33
第四章 自由港的设立条件和模式	36
一、自由港的设立条件	36
二、自由港的模式	40
第五章 自由港的经济法律制度	44
一、自由港宏观法律环境	45
二、自由港经济法律制度	47
第二篇 条件与依据	50
第一章 设立大连自由港势在必行	50

一、历史的责任·····	50
二、时代的选择·····	53
第二章 大连自由港沿革·····	55
一、沙俄时期的自由港·····	55
二、日本再度“开设”大连自由港·····	58
三、苏联管理时期的自由港·····	59
第三章 广阔的腹地、坚强的后盾·····	60
一、大连与发展辽东半岛经济·····	60
二、大连与发展东北三省及内蒙东部地区 的经济·····	62
第四章 东北大地呼唤开发·····	64
一、自然资源丰富·····	64
二、呼唤开发·····	67
第五章 开放一点带动一面·····	71
一、发挥窗口作用，促进内地企业“外向化”·····	71
二、带动内地资源加工出口，促进内地 经济发展·····	73
第六章 北方香港 首推大连·····	76
一、工业稳定增长，后劲不断增强·····	76
二、对外开放不断扩大，外向型经济发展 出现新格局·····	79
三、发展旅游事业大有可为·····	82
四、港口优势·····	84
五、科技优势·····	85
第七章 大连开发区是自由港起步的重要基础·····	86
一、大连开发区的条件和基础建设·····	87
二、大连开发区的成就和发展前景·····	90

第三篇 功能与模式

第一章 扩展转口贸易, 开拓大陆桥运输

—— 大连自由港功能之一……………93

一、发挥港口优势, 搞好转口贸易……………93

二、发展大陆桥运输大有可为……………97

第二章 吸引外资技术, 发展出口加工制造业

—— 大连自由港功能之二……………103

一、吸引外资、引进技术, 发展出口加工……………103

二、积极开展保税业务……………105

三、大力发展修造船业……………108

四、努力成为国际船舶加油港……………109

第三章 构筑未来, 迈向明天……………111

一、“北方香港”应采取自由港的模式……………111

二、建立大连自由港的原则……………114

三、选址……………115

四、实施步骤……………118

五、资金筹措……………120

第四章 大连自由港立法原则……………121

一、按世界自由港通行作法办事的原则……………122

二、根据中国国情开办自由港的原则……………125

第四篇 香港等世界主要自由港作法……………130

第一章 香港自由港的作法……………130

一、概况……………130

二、作法……………132

第二章 高雄、楠梓和台中加工出口区的作法……………156

一、概况……………156

二、作法……………159

第三章 新竹科学工业园区的作法	175
一、概况	175
二、作法	176
第四章 新加坡自由港的作法	185
一、概况	185
二、作法	188
第五章 马山出口自由区的作法	191
一、概况	191
二、作法	192
第六章 汉堡自由港的作法	197
一、概况	197
二、作法	198
第七章 不来梅自由港的作法	200
一、概况	200
二、作法	201
第八章 美国对外贸易区的作法	204
一、概况	204
二、作法	206
第九章 墨西哥边境出口加工区的作法	209
一、概况	209
二、作法	211
第十章 埃及自由贸易区的作法	215
一、概况	215
二、作法	216

附:

一、丹麦《哥本哈根自由港法》	220
二、海关合作理事会京都公约关于自由区的附约	225

绪 论

创办大连自由港 再造北方“香港”

一、在内地造“香港”，是我国特区建设的高级发展阶段

邓小平同志曾反复强调“在内地还要造几个香港”，并在党的十三届四中全会期间指出，要比过去更加开放，一下子把开放的旗帜打出去。这是在总结了我国40年来社会主义建设的正反两方面经验，根据我国社会主义初级阶段的实际而提出来的建设有中国特色的社会主义的新的重大决策。这不仅为我国今后的经济发展起着极为重要的指导作用，同时也为我国不同类型经济特区的发展进一步指明了方向和目标。

我们应当如何理解小平同志关于在内地造“香港”的思想呢？大家知道，党的十一届三中全会以后，对外开放已成为我国的基本国策之一，先后开设了深圳、珠海、汕头、厦门经济特区，又将大连、秦皇岛、天津、烟台、青岛、连云港、上海、宁波、温州、福州、广州、湛江、北海等十四个沿海港口城市辟为开放城市，还把长江三角洲、珠江三角洲和闽南三角区划为沿海经济开放区，1988年将海南岛全境设为全国最大的省级建制的特区。这有力地推动了我国对外经

济技术的交流与合作，通过利用外资、引进技术、开办合营企业等形式，提高了工业技术水平和管理能力，促进了出口工业的发展，增强了我国工业产品在国际市场的竞争能力，推动了我国的社会主义现代化建设。但是，我们还不得不承认，我国目前这些不同形式的经济特区并没有达到预期的效果。虽然实行了一些发展商品经济的措施，并在体制上进行了改革，吸取了很多外资，有的产品还打入了国际市场，但从根本上讲，并没有摆脱旧的管理模式和管理方法，改革仍主要停留在一些优惠政策和局部利益调整上，经济效益还不够高，产品在国际市场上的竞争能力还不够强，与香港等经济发达地区相比较还有相当大的差距。要解决这些问题，仅靠优惠政策的调整和修补已显然不行了，急需对外开放的发展战略有一个新的突破。小平同志的指示正是这种新的突破，也是我国特区建设向高级阶层发展的新尝试。

在内地造“香港”绝不意味着内地“香港化”，而是在社会主义制度条件下对外开放的新形式。内地的“香港”同样是在中国共产党领导下的社会主义祖国的一个地区。但这个地区不同于国内的其他地区，主要在于：它处于关境之外。同时要求：

这个地区应该建立起社会主义商品经济的新秩序，使社会主义商品经济发展程度高于国内其它地区并在国际市场上有较强竞争能力；

这个地区应该根据国际惯例制定较完备的适应商品经济发展的法律体系，使其经济国际化；

这个地区应该实行与国内其他地区不同的经济管理体制，建立适应外向型经济发展的高效率的经济体制；

这个地区应该真正成为我国的“技术的窗口、知识的窗

口、管理的窗口、对外政策的窗口”。

总之，这个地区应该成为联系国内生产与国际市场的连结点，成为开放程度高、管理效率高及法制健全的地区。我们在造内地“香港”的过程中，既要结合我国国情大胆借鉴国外经营管理的成功经验和方法，还要防止那种生搬硬套、全面照搬照抄香港的倾向。

二、创办大连自由港是在内地造“香港”的最佳选择

世界上的自由港经过了四百多年的发展，目前已不再是某些国家和地区特有的经济现象，而成为世界上普遍存在的经济现象。其数量已达六百多个，分布于除大洋洲以外的80多个国家和地区。自由港，又称自由口岸，是指划在本国关境以外的，准许外国商品免税进出的港口。也就是说，它是本国关境以外不属于任何一个国家海关管辖的港口区域。在这个区域内，外国商品可以免税进入，并可在区内贮存、简单加工、自由改装、修配制造然后免税再出口。如这些外国商品进入国内其他地区则需按章纳税。但外国船只进出港时仍须遵守主权国家的有关政策和法律。自由港在管理上，通常使其具有最大的“自由”和最小的“限制”。在商品、资金等方面实行自由进出。香港的经济之所以能够成功，内外客观条件及复杂的历史因素影响固然存在，但其长期以来实行资金、商品、人员自由进出的自由港政策则是关键所在。

目前，我国已具备建立自由港的条件及成功的可能，因此，现在提出这个问题是适宜的。我们认为，创办自由港是在内地造“香港”的一种好形式，因此，选择条件适宜的港口

城市创办自由港，应成为我国对外开放工作中的一项重要任务。在大连创办自由港是在内地造“香港”的最佳选择：

（一）我们当初选择深圳、珠海、汕头、厦门为经济特区，分属广东、福建两省，素有侨乡之称，可吸引广大华侨回来投资。同时紧邻港台，可利用其发展外向型经济。这种考虑应该说不无道理。但是，我们从另一方面看，也需要认真研究。首先从地理位置上看，由于四个特区集中于粤、闽两省，均处于我国的最南端，因此，使我们的对外开放工作一开始就造成人为的南北失衡的格局，从而，形成梯度发展的态势；其次，由于紧邻港台，形成对比，与它们相比四个特区投资环境相形见绌，有时外商宁可在港台投资，以作跳板，牵制特区；最后，四个特区正是由于紧邻香港，才不可能在经济上发挥香港的作用，因为这四个特区的建立在很大程度上是为了利用香港的优势来发展自己，因此，这些地区在可预见的将来不可能达到香港的发展水平，更不可能起到内地“香港”的作用。而大连位于太平洋西岸、辽东半岛南端，地处东北亚经济圈的要冲地带，是我国北方重要的港口城市，如果在大连创办自由港，可与香港南北呼应，真正发挥内地“香港”的作用。

（二）历史上，大连曾是亚太地区的著名港口和金融贸易中心之一，并两次宣布为自由港，是世界上比较著名的港口城市。如果一旦创办自由港，则可以很快得到世界各国的承认和认可，从而比较容易发挥内地“香港”的作用。

（三）创办大连自由港是冲破某些资本主义国家对我国进行经济技术上的抵制和封锁的需要。如果在大连创办了自由港，我们可以利用自由港某些特有的有利条件，通过货物自由进出，得到某些资本主义国家不想让我们得到的东西。

（四）创办大连自由港是进一步开放辽东半岛和发展东北腹地的需要。东北三省作为大连港的腹地，具有雄厚的经济基础和自然资源，长期以来一直是我国最重要的工业基地，但与东南沿海地区相比，对外经济的联系却十分薄弱，这是极不正常和十分不利的。大连作为辽东半岛对外开放的前沿和东北甚至我国北方通向世界的重要门户，创办自由港区显得十分重要和非常急迫。

（五）创办大连自由港的基本条件已经具备，这是最为重要的。我们在创办自由港时，既要充分利用现有的资源，或者说现有的基础已具备创办自由港的条件，又要考虑开发利用闲置和潜在的资源。只有这样，才能扩大社会总利益，并作到事半功倍。我们说要充分利用现有资源，主要是指现有的条件可以得到充分利用，并可基本上适应建设自由港的要求。建立自由港除地理条件、工业基础外，还需要具备很多基础条件，如深水良港、国际机场、高速公路、快捷的通讯、充足的能源、技术水平及工人队伍的素质等。这些条件大连已基本具备并且是全国其他城市无可比拟的。大连所具备的这些基础条件，是长期以来逐步建设起来的，是建设自由港的宝贵资源。如果不具备这些资源，而为创办自由港填补空白，则需大量的资金，在我国目前的条件下是无法承受的。但如果有了这些资源不去充分利用，也是一种无形的浪费。我们说要考虑开发利用闲置和潜在的资源，主要是为了在不失既得利益的前提下，去争取新的利益，从而扩大社会总利益。根据这样的原则，以大连开发区为基础创办自由港是最佳的选择。大连开发区是5年前在一片荒僻渔村的黄土地上起步的。经过5年时间的建设，这里的交通、能源、通讯、供水、供气等已形成良好的基础条件。同时，建立了

“三资”企业120家，投资总额达17亿元，外商投资占50%。产品外销占70%以上。现已有80多家企业投产或试产。5年来创汇7600多万美元，工业企业累计实现1.07亿美元。大连开发区的建设，逐步呈现出企业规模大、技术起点高、后劲足的特点。如果创办自由港以开发区为基础，以将要建成的大窑湾码头及和尚岛码头为依托，划出指定区域，那将是十分理想的，既可以充分利用大连已有的基础条件，又可以充分发挥开发区的作用，并可以不去打乱已有的经济秩序，从而减少不必要的阻力。

此外，大连政治上的稳定，社会上的安定，使大连创办自由港有了最基本的前提和最大的可能。

三、创办大连自由港需要注意的几个问题

自由港是商品经济发展到一定阶段的产物，同时，自由港的发展又有力地推动了商品经济的发展。很多国家经济的繁荣和发展与自由港有关。因此，近20年来世界自由港得到了迅速发展，不仅发达的资本主义国家设立自由港，发展中国家也设置自由港，从而使自由港成为世界上普遍存在的经济现象。但是，对于我们来说，在社会主义有计划的商品经济条件下，创办这种自由经济的特殊区域，还是一个新的课题，并且不论在理论上或在实践上，都是一个内容丰富涉及范围广泛的十分复杂的问题。这就要求我们必须深入研究，积极探索，揭示其本质和规律，以达到预期的目的。创办大连自由港要注意或解决以下几个问题：

（一）协调和衔接自由港与国家相联结的运行机制。自由港既是一个相对独立并置于我关境以外的自由经济区，又

是我国社会主义大家庭中的一个不可分割的组成部分。自由港的建设既要以社会主义国家强大的经济力量为依托，又要带动整个国民经济的发展。它的经济发展虽然仍置于国家宏观计划指导之下，但应采取不同于其他地区的经济运行模式，即以市场为主要调解机制的经济体制。因此，客观上要求自由港与国家之间必须建立起系统联结机制，从而使二者之间做到人力、物力和财力的有机结合，并实现国家在一定程度上的干预。

（二）自由港的规模要适度，结构要合理。所谓规模要适度，就是说应具备发挥其功能的空间，又不与国内其他地区的发展挤占资源。大连自由港应是具有出口加工、自由贸易、转口运输等多功能的自由经济区，在区内的格局上应设有出口加工区、自由贸易和自由金融区、免税仓库区、码头区等板块结构。规模小容纳这些功能和内容是不可能的。但是，在我国目前国内需求过大结构失衡的条件下，规模太大可能会出现与国内其他地区的发展挤占资源的矛盾，从而不利于国民经济的发展。根据大连的条件和地理特点，辟出60—80平方公里创办自由港是适宜的。

（三）创办自由港要有高起点。我们创办自由港的目的，是为了吸引外资、引进技术、扩大出口、增加就业。这些目的都应该在一个高的层次上加以实现。否则，将不可能收到预期的效果。大家知道，自由港对促进世界的繁荣和发展起到了重要作用，这是有目共睹的，但发展中国家创办的自由港有些成效一般，无有成效而濒临关闭的也不是没有先例。我们创办自由港决不能为了吸引外资而盲目吸引进国外落后甚至已被淘汰的技术，也不能一味追求安排就业而去一味发展劳动密集型产品。否则，将成为外国淘汰产品、

陈旧技术的破烂市场。我们应坚持“产品以外销为主、项目引进以高科技型为主、发展行业以技术密集型为主”的方针。只有这样，才能达到预期的目的。

（四）创办自由港必须建设一套完整的既符合国际惯例又具有中国特色的法律体系。自由港由于是实行自由经济的特殊区域，因此它是各种经济成分、各种经济形式的组合，既有外资合资等国家资本主义经济，又有社会主义国营经济，还有股份制、个体等经济成分和经济形式，是各种生产关系的组合。此外，自由港的生产经营活动十分复杂。将这些不同的经济关系和经济活动纳入统一的规范下进行，则必须通过建立一套完整的法律体系来实现。香港是国际上著名的自由港，它的成功在很大程度上是由于有一套完备的法律体系。现在香港的成文法有23卷，连同3卷附录，总共26卷，包括约500章法例。法律下面又有大量的规则或规例。香港法律既比较完善，又比较详细，而且很多是参照国际惯例制定的，很值得我们借鉴。与此同时，我们应当看到，一个国家的法律，是国家领导经济的重要手段，体现着国家的全局利益和长远利益，因此，我们制定自由港区的法律，还必须适合我国国情并体现我国社会主义建设的总方针和总政策。总之，我们在制定自由港法律时，必须基本上符合国际惯例，否则就不能称其为自由港。同时，还要适合我国国情，具有中国特色，否则就不能达到我们预期的目的。

第一篇

理论与实践

可以将对外开放分为两种基本形式。

一种是一般意义上的对外贸易、引进资金和技术。这种形式虽然在体制改革、政策指导和法律调整等方面仍有大量课题有待研究，但却不是本书研究的对象。

另一种是特殊意义上的对外开放。即通过划定一些关境外区域，在这些区域里开展存储保税业务，或允许加工出口，或进行商业贸易，或发展金融保险，或提供旅游服务；或者将上述功能集合于一个区域内，进行综合性发展。此类区域，国际上通称为“自由港”、“自由贸易区”、“加工出口区”等。这些特殊的自由经济区域，尽管称谓不一，内容有别，但可以将这种开设自由经济区的作法统称为“自由港政策”。与我国的“经济特区政策”有某些相似之处，又有着一些实质性区别。

邓小平同志提出的再造几个内地香港的战略思想，我们认为就是确立我国自由港政策的出发点。

如何将战略设想化为现实，必须首先解决后一种开放形式中的政策、措施等关键性的问题。这些问题正是我们这里探讨的基本问题。我们认为，研究这个具有重大实践意义的问题，需要抓住两个基本要点：一是国外作法，二是中国国情。

要研究国外作法，是因为再造内地香港的作法，在现代国际经济贸易关系上，属于一种最高级的开放形式，也是最直接的开放措施。一国采取这种开放措施的客观条件之一，就是多国已采取了这种措施或可得到各国的认可。这种深层次的经济联系绝不是一厢情愿的事，而必须是“多厢情愿”。因此，不按国际上早已形成并正在发展的自由港通例办事，就无法取得这种多方认可，你的梧桐树就招不来“金”凤凰。

要创造内地香港，就必须实行香港的一些基本作法。由于香港经历了由单一的功能向多项的综合性功能的演进过程，它实际上已经摆脱了自由港的传统含义，而包容自由港、自由贸易区、加工出口区、保税区等各种自由经济区的综合功能。因此在分析和借鉴香港作法时，应当首先将这些功能拆开，逐一地进行考察。同时也需要对世界各国各类有关自由经济区域进行较系统的对应研究，包括对各类自由经济区性质、类型、作用、发展趋势的研究，对世界几个主要自由港作法的研究。然后将研究结果综合统一起来，形成对“香港”作法的总体性认识。这种认识，将会超越对香港实际模式的了解，而是一种总结了各国经验的更高层次上的和更为合理的认识。香港的政治、经济、社会条件与内地港口城市有诸多不同之处，而当得到了这种升华了的认识之后，则可以更多地从各国的经验中找到符合中国情况的共同点。这就是这种认识的合理之处。

还有，香港自由港是一种比较特殊的模式。与世界绝大多数自由港类型不同，它是一种将整个地区和全部社会功能都实行对外开放的独特地区，整个地区的法律，就是自由港的法律，整个社会的管理制度，就是自由港的管理制度。这种