

地区发展与 制度创新

李耀尧 著

——中观区域经济社会发展问题研究



广东人民出版社
广东省出版集团

地区发展与 制度创新

李耀尧 著

——中观区域经济社会发展问题研究

江苏工业学院图书馆
藏书章

广东省出版集团
广东人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地区发展与制度创新：中观区域经济社会发展问题研究 / 李耀尧著. —广州：广东经济出版社，2006.11

ISBN 7-80728-452-8

I. 地... II. 李... III. ①地区经济-经济发展-研究-广州市②社会发展-研究-广州市 IV. F127.651

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 130817 号

出版发行	广东经济出版社 (广州市环市东路水荫路 11 号 11~12 楼)
经销	广东新华发行集团
印刷	广东金冠科技发展有限公司 (广州市黄埔区南岗云埔工业区骏丰路 111 号)
开本	740 毫米×1020 毫米 1/16
印张	17.75 2 插页
字数	367 000 字
版次	2006 年 11 月第 1 版
印次	2006 年 11 月第 1 次
书号	ISBN 7-80728-452-8 / F·1489
定价	36.00 元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与承印厂联系调换。

发行部地址：广州市合群一马路 111 号省图批 107 号

电话：〔020〕83780718 83790316 邮政编码：510100

邮购地址：广州市环市东路水荫路 11 号 11 楼 邮政编码：510075

(广东经世图书发行中心) 电话：(020) 37601950

营销网址：<http://www.gebook.com>

广东经济出版社常年法律顾问：屠朝锋律师、刘红丽律师

·版权所有 翻印必究·

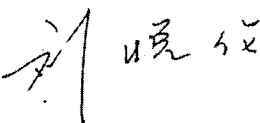
发展是当代中国各地极为紧迫的课题。从地区一级或市辖区一级来看，如何根据本区实际探讨涉及全局性和专题性问题，发挥改革开放和发展先行一步典范作用，进而推动所在地区经济发展和进步，已成为各级领导者和实际工作人员义不容辞的责任。

本书作者无疑是履行这一职责的较好代表。该同志较长时间在决策参谋部门工作，也有一定的党政部门实际工作经验，在搞好领导决策咨询和参谋辅政的同时，站在中观区域经济社会发展的角度，对涉及区级经济建设和社会发展问题，进行了一定深度的探索思考。对这些问题的研究，既包括了产业建设、经济增长、结构调整、规划布局、招商引资、社会治安、社会发展、党的建设等全局性课题，也涵盖了科技、投资、财政、文化、管理、人才、社区建设等专题性课题。特别是重点分析研究经济技术开发区、高新技术产业开发区、保税区、出口加工区等经济功能区问题，论及建设发展中的思路与对策。这些研究成果尽管时过境迁，但仍然可从点滴之处见证经济性开放开发区域建设历程，以及由此产生的经验性、实证性积累，对于有志于参谋辅政人员、各级党政机关工作人员、开发区建设者以及对发展问题感兴趣的读者，应当具有一定的参考价值。

当然，本书作者只是从一定角度反映了开发区的建设发展问题，有关开发区和中观区域发展问题，仍然需要广大基层实际工作者，立足各自岗位多些探索思考，为开发区建设和中观区域发展作出自己的贡献。

是为序。

广州开发区管委会副主任
广州市萝岗区人民政府区长
英国利物浦大学管理学博士



2006年10月29日

前 言

改革开放以来，中国经济发展取得了极大成功，这有赖于各个地区不断探索发展自己，从局部性发展到整体性发展，从单纯经济增长到经济社会协调发展，都有力地推动了全国经济社会转型与发展。而就地区一级或市辖区县一级来看，各个地区总是千方百计利用国家政策，以追求经济快速增长为主要目标，以突出追赶型增长模式为依托，大力推进本地经济发展和社会进步，其成效大大超过其成本。

然而，由于中国各地情况千差万别，各地发展的条件、发展的道路、发展的方式概不相同，其产生的发展效果也是大有区别。但总体而言，时至今日，中国经济社会发展格局必须而且已经逐步发生根本性转变。即发展目标从“单纯 GDP 增长”逐步转变到“全面协调发展”，发展任务从“以经济建设为中心”逐步转变到“以制度建设为中心”，发展模式从“政府主导型发展”逐步转变到“市场主导型发展”，发展机制从“效率优先、兼顾公平”逐步转变到“市场主要管效率、政府主要管公平”。这就要求各个地区必须适应这些转变特征，不断调整发展途径、模式和机制，按照经济和社会双重效益标准，以实现本地区和谐社会建设以及人的自由全面发展。

本书作者立足于上述背景与发展要求，结合所在区域发展实际，特别是以开发区、高新区等经济功能区为实证分析，从中观区域经济社会发展角度，对涉及中观区域经济发展、社会发展、制度建设和党的建设这四大主题，进行了多个方面的学习、探索与研究。作者不强求系统的理论性，而是着眼于实际的工作实践，以求客观真实地反映现实世界，引起各级管理者、领导者和决策者的重视。如果能对参谋辅政人员、党政机关干部、开发区建设者以及对发展问题感兴趣的读者有所借鉴，那将是作者最大的欣慰。

全书收入文章 45 篇，内容大体分为四个组成部分：第一编为地区产业建设与经济发展问题。本编收入文章 16 篇，内容涉及开发区经济发展模式、工业发展、招商引资、产业建设、财政管理以及欠发达地区部分发展论述。第二编为地区社会发展与

公共管理问题。本编收入文章 11 篇，内容涉及发展规划、和谐社会、社区管理、社会治安、社区建设、投资环境、劳动保障、公共管理等方面的热点问题。第三编为经济体制改革与制度创新问题。本编收入文章 11 篇，内容涉及地区发展思维、国有企业改革、事业单位改革、收入分配改革、行政管理体制改革等。第四编为党的建设及人力资源管理问题。本编收入文章 7 篇，内容涉及党建工作中的思想建设、队伍建设、组织工作、人才发展等专题。

由于作者学识有限，在求学的道路上仍然迷惑重重，还需要不断地学习研究，特别是对于涉及经济功能区的一些新情况、新问题还要进一步探索思考，敬请各位师长和读者批评指正。

作者

于广州开发区夏港

2006 年 10 月 18 日

目 录

第一编 地区产业建设与经济发展

- 发展中国家和地区经济社会发展 / 2
- 用科学发展观指导广州开发区发展 / 8
- 广州开发区第三产业的问题与对策 / 18
- 开发区要走功能创新和产业升级之路 / 23
- 对地区产业建设与发展的初步研究 / 30
- 正确选择欠发达地区工业化模式与途径 / 36
- 开发区工业有效增长的奥秘在哪里 / 40
- 关于三县发展工业经济的调查与建议 / 43
- 关于发展山区经济的调查与思考 / 47
- 广州开发区招商引资实践与思考 / 50
- 跨国公司在广州开发区发展的现状与启示 / 54
- 广州开发区发展知识经济的几点思考 / 59
- 用财政学基本原理指导开发区经济建设 / 66
- 试论我国通货紧缩的表现、成因及对策 / 77
- 实现经济性功能发展的新飞跃 / 84
- 论经济功能区的特性、贡献与前景 / 91

第二编 地区社会发展与公共管理

- 转型中的中观区域发展问题 / 100
- 广州市萝岗区发展论纲 / 107
- 从和谐社区建设到和谐社会构建 / 119
- 和谐社区建设与现代化发展 / 127
- 建设文化品牌型和谐社区初探 / 134

- 略论“三个代表”与劳动保障事业 / 140
维稳综治工作重在建立长效机制 / 145
办公室管理是区级机关快速高效运转的关键 / 152
跨国公司直接投资的环境诱导研究 / 156
以打造学习型政府推动开发区跨越式发展 / 162
试论经济功能区与产业组织效率 / 169

第三编 经济体制改革与制度创新

- 论经济学思维与地区发展创新 / 176
实行公司体制是搞活国有企业的有效途径 / 183
开发区国有企业改革成效及存在问题分析 / 186
开发区国有企业连带债务现状与对策措施 / 192
关于开发区事业单位改革问题的若干思考 / 198
开发区首批事业单位改革成效与今后思路 / 204
收入分配究竟是要公平还是要效率 / 212
基层机关收入分配激励机制研究 / 216
对广州开发区管理体制创新的调研与设想 / 220
投资结构优化的制约因素与应对措施 / 224
试论市场经济条件下基层政府管理创新 / 230

第四编 党的建设及人力资源管理

- 领导者威信从哪里来 / 240
切实掌握和贯彻“三个代表”重要思想 / 243
结合开发区实际抓好党的执政能力建设 / 247
保持共产党员先进性与人力资源管理创新 / 253
关于开发区各类专业人才状况的调查与思考 / 259
从政治经济学和科学发展观双重视野看开发区人才队伍建设 / 263
以人力资本创造推动经济功能区发展 / 272

后记 / 278

第一编

地区产业建设与经济发展

党的基本路线确定了“一个中心、两个基本点”的方针，其根本任务就是要大力推动经济建设，由此激发了各地追赶型经济增长乃至增长模式。在这种模式中，各地在经济增长过程中充分发挥自身优势，利用其拥有的资源禀赋条件，以谋求本地区经济可持续快速发展。在开发区经济发展中，很重要的是谋划发展格局与增长方式，加快产业建设与结构调整，利用自身优势搞好招商引资，大力发展外向型、知识型、新技术型经济，加快实现工业化和城市化双重目标。而在其他地区的发展中，往往以工业化为主要导向，发展各次产业特别是工业，由此在发展中尽快赶超先进地区。

发展中国家和地区经济社会发展

和平与发展是当代世界的两大主题。面对日益激烈的世界性发展浪潮，发展中国家和地区要谋求世界发展中的一席之地，就必须审时度势急起直追，尽快追赶发达国家和地区，实现本国和本地区现代化。在这种追赶型经济社会发展中，发展经济学理论无疑成为发展实践的理论指导。但同时也必须看到，理论与实践的偏差不仅实现不了理论指导，而且可能带来严重的发展问题。因此，根本出路是根据本国及本地区实际，实践具有地方特色的发展模式。

一、发展实践中的发展经济学理论

第二次世界大战后，发展运动蓬勃于世界各个国家和地区，发展实践中的理论——发展经济学应运而生。其理论演变先后经历三个时期，即产生与繁荣时期、平稳发展时期、迷茫与徘徊时期。这期间先后产生以结构主义、激进主义和制度主义为代表的主流学派，它们各自对发展中国家和地区发展产生不同作用。

1. 先看结构主义理论。该学派以钱纳里、库兹涅茨、米尔达尔、刘易斯、拉尼斯、费景汉为代表。他们认为，发展中国家和地区普遍存在“二元经济”结构特征，即少数发达的现代工业经济和大量落后的传统农业经济并存，特别以人均收入过低为基本特征，因此他们强调必须加大资本积累，以加速实现工业化为根本目标。例如，刘易斯认为发展中国家传统农业部门存在无限的剩余劳动供给，只有通过发展工业来吸收剩余劳动力，才能改变落后局面。早期结构主义理论表现为三个理论支撑点。其一，在发展战略上要采取内向型发展战略，主张实行出口替代发展策略。结构主义者不重视传统国际贸易理论和自由贸易政策，认为比较成本理论是静态分析方法，忽视了国内工业化的间接动态利益，加上发展中国家处于从属性世界经济体系中，国内民族经济非常脆弱，因而必须采取保护性发展措施，实行进口替代型发展模式。其二，在发展途径上要采取与发达国家不同的增长途径。因为贫困落后和制度不健全，需要借助政府的强大力量实现工业化，要么平衡发展，要么非平衡发展。平衡发展理论也称“大推进”发展理论，即举全力在各个行业及领域进行扩张性增长，加快推进工业化；而非平衡发展理论则通过在部分地区和行业实行优惠政策及措施，先实现其快速增长和先行发达，进而延伸到不发达地区及领域，最终实现整个国家或地区的经济起

飞。其三，在政策取向上要采取一系列保护性措施。即对国内幼稚工业和工业化实行贸易保护主义，使国内工业快速成长，再与国外同行业竞争。由于发展中国家的产品市场和要素市场不发达，因此要通过政府计划在短期内积聚资源，以实现生产力发展。

无论结构主义的理论观点和政策主张如何，其思想框架基本上局限于“计划至关重要”之中。在他们看来，发展中国家和地区，或者在发展中大国中的欠发达地区，基本没有建立良好的制度体系，各种障碍、制度缺陷、瓶颈和约束限制了经济变动；而且大多数物品和要素的供给缺乏弹性，价格机制基本失去了调节作用。因此，在这种非完全市场下，只有通过政府这一强有力的力量来组织经济活动，才可能尽快消除贫困，加速实现工业化。

2. 再看激进主义理论。针对结构主义的思想以及发展中国家在实践中产生的问题，一些发展经济学家重新确立市场机制主导地位，其代表有托达罗、约翰逊、舒尔茨等。激进主义者认为，市场制度具有一般通用性和运用性，不仅在发达国家而且在发展中国家都是有效的。结构主义过分强调政府和计划的作用，而忽视了市场机制作用，这就导致发展中国家资源配置失去效率，反而延缓了经济增长。因此，发展的任务，首先必须重视市场机制的作用，让价格发挥资源配置的中心信息作用，政府不能干预微观经济活动，而只是限于宏观经济的调节。其次，必须重新确立发展的目标。要改变单一经济增长目标，确立多维发展目标，除了加快实现工业化外，还必须增加就业和出口，消除通货膨胀，发展科技和教育，实现多重发展目标。再次，必须重视农业的基础地位。针对发展中国家基本上属于农业国这一事实，经济发展要以农业为基础，使得工业化有可靠的保障，同时也可以实现农业工业化目标。最后，必须制定外向型发展战略。发展中国家一般出口初级产品和农业产品、劳动密集型产品，而进口稀缺的资本品和资本密集型产品，因此要从进口替代转向出口导向，大力发展出口型经济，这有利于发挥自身优势实现工业化。

应该说，激进主义理论发生了重大转变，即从单一经济增长目标转变到多重经济发展目标、从计划和政府主导型经济转变到市场主导型经济、从内向型发展模式转变到外向型发展模式、从片面强调工业化转变到重视农业和农村经济、从建立宏观发展理论体系转变到注重国外比较研究和微观经济运行研究。激进主义的这些理论观点和政策主张，基本上顺应了当时发展中国家和地区的现实与需要，这在很大程度上加速了工业化进程。

3. 再看制度主义理论。制度主义者主要以康芒斯、科斯、诺斯等人为代表，他们强调制度因素的作用，认为制度是经济发展的源泉。在发展过程中，固然要发挥政府与市场的双重作用，也要重视资本积累、引进技术、转变结构、鼓励出口等，但不能唯“国家控制”论和简单搬用市场制度。因为多数发展中国家的制度基础过于薄弱，由此产生与市场机制不对称的激励问题和信息问题，所以更应该重视基本制度因素对

经济发展的促进或阻碍作用。这些制度主要包括政治的、经济的、文化的、社会的制度，以及由此产生的相关运作机制。其一，政治制度要求有一个高效率的民主政府，必须重视强有力而高效率的政府在工业化中的重要作用，强调政府的角色定位。政府的有效作用不仅体现在组织宏观经济的供给方面，而且需要创造一个有利的环境，包括投资环境、创新环境、可持续发展环境等。因为政治制度和法律体系及其相关规则，在很大程度上影响交易成本，而交易成本恰恰是经济绩效的关键，进而从根本上影响经济增长。其二，经济制度要求有一个健全的市场运作机制，这包括微观体系的厂商制度、产权制度、交易制度等以及宏观体系的财金政策、外汇政策、经济法规等，必须重建这两个层次的制度体系并使之发挥作用。道格拉斯·诺斯曾经指出，现代经济增长产生于制度的发展，因为制度的发展可以使一个经济实现专业化和劳动分工带来的利益。同时，经济增长的因素不但注重物质资本，而且重视人力资本，不断拓宽经济增长的途径。其三，文化制度要求有一个进取、向上的文化氛围，既有全民的社会规范，也有强烈的创新精神，而制度是创新获得的根本保证。其四，社会制度需要有道德诚信的社会心理。没有诚信的社会，各个竞争主体不得不付出制度代价，从而产生更大的效率损失。

总之，制度主义者特别重视制度的作用，因为一个繁荣的市场经济需要有政治、经济、文化和社会制度作支撑，一切发展的因素来源于各种制度体系的建立与完善，亦即“制度至关重要”。

二、理论框架中的发展中国家和地区

纵观发展经济学家的理论演变，基本上表现为“计划——市场——制度”的思想轨迹。不管发展中国家是否有意或无意利用了这些理论或思想，但应该承认，每一阶段的发展思想或多或少地对经济发展产生了促进作用。一些国家或地区的确在较短时间内取得了经济成就，有的接近完成工业化，有的很快跃入中等发达国家的行列，比较明显的是东亚一些国家和地区，南美一些国家也取得了较快的发展。然而，不容否认的事实是，发展中国家和地区陷入了被动发展的困境中，越来越多的失业、通胀、贫困等问题不断产生，其经济处于阶段性缓慢发展中，经济波动更加明显。考察发展中国家和地区发展史，发展经济学思路演变对其经济社会发展影响是非常深刻的。

1. 对发展战略与发展重心的影响。早期和中期发展经济学都对发展中国家的经济发展战略，确立了明显的发展模式，由此产生的影响也各不相同。从结构主义的作用后果来看，由于一些发展中国家采取内向型发展模式，尽可能地以发展民族工业替代国外进口产品。这样，在发展的过程中必然使资源配置偏向民族工业，而工业以牺牲农业为代价，更多的资源由于缺乏有效的制度，导致进口替代产业缺乏效率。工业的无效扩张，进一步加重了“二元结构”的特征，这种结构再次分化为有组织和非组织

的部门,从而产生更大程度上的经济分化。而本币币值过高使出口受到极大限制,换汇成本加大,资源配置更加不合理。从激进主义的作用后果来看,一些发展中国家或地区采取外向型发展模式,特别是在贸易战略上降低关税,降低本币币值,鼓励出口,这样使其经济更加依赖对外贸易的增长。对外贸易的增长和外向依存度的提高并没有想象的那样美好,结果使资源配置向出口主导产业倾斜,出现了典型的“荷兰病”并且难以有效抑制。

2. 对增长方式和增长途径的影响。早期发展经济学基于发展中国家严重缺乏资本要素的分析,主张大力增加物质资本积累,企图依靠数量扩张加快工业化的步伐。但在实践中并没有达到完美的效果,发展中国家既浪费了资源又缺乏效率,带来更多的发展问题。一些国家的经济增长方式属于明显的粗放式增长,经济产生严重的波动。比如中国改革开放以前经济大起大落较为普遍,经济波幅落差大,波动周期日益趋短。另一些发展中国家产生了严重的失业问题,通货膨胀日益加剧,反而加剧了发展中的诸多问题。

3. 对制度安排和增长机制的影响。许多发展经济学家试图寻找一种合理的制度安排,来保证持续的增长,为此精心设计、安排了一套所谓合理有效的制度与机制。首先是政府和计划的制度安排。其理由是发展中国家普遍缺乏市场基础,各种市场机制不能有效发挥作用,为此必须采取政府主导型发展方式。众所周知,这种制度安排强化了中央集权效果,使经济系统产生僵化,极大地损害了效率。当政府和计划的力量不足以挽回失去的效率时,经济发展就可能出现停滞,或者经济过热、通货膨胀爆发。比较典型的仍是前苏联等中央集权统治型经济,其经济体制僵化,到20世纪80年代,整个经济体系陷入崩溃的边缘。再如印度式计划经济、中国式计划经济,尽管初期取得了一定成效,但发展的结果是效率低下,面临更大的发展困境。其次是市场机制的制度安排。应该说,这种制度安排比较符合发展的潮流,但在发展中国家的情况就不同。东亚模式的失败,在很大程度上与其过度开放市场,过分依赖市场机制调节有关。这就是说,一个发展中国家或地区,如果片面强调市场机制,不顾本国实际情况过度开放市场,企图依靠出口导向来实现工业化,那就会因没有建立相应的制度基础而产生不利影响。

4. 对结构转换与产业升级的影响。发展经济学家所规范的理论框架,并没有使发展中国家经济结构发生质的变化,相反,由于这些国家采取了结构主义或激进主义的政策主张(也有无意识采取),其结构转换步伐并非加快,产业升级仍然落后于发达国家。结构主义主张“自我型工业化”,使本国经济无法接受世界经济的挑战,技术进步依然缓慢;相反,激进主义主张“开放型工业化”,一方面使这些国家出口大量初级产品,在国际贸易中始终处于依附、从属地位,难以促进技术进步和产业结构升级;另一方面使它们过度开放本国市场,经济自由化加剧,由此产生的巨大影响显而易见。东亚危机在很大程度上说明了这一事实。

5. 对科技进步的影响。如前所述,由于发展中国家普遍没有建立完备的制度基础,所以不论是采取结构主义还是激进主义的思想,都难以使技术创新顺利进行。相反,发达国家具备良好的市场体系、自由企业制度和竞争条件,形成了职业企业家阶层,这对于技术创新和技术进步都是非常必要的。发展中国家不具备这些条件,其科技进步是非常缓慢的,因而经济增长中全要素生产率非常低。一些发展中国家的增长类型要么是“高投入、低效率、低产出”型(例如拉美国家),要么是“高投入、高效率、高产出”型(例如东亚地区),但总体上说技术进步在经济增长中的贡献份额比较低,远不能同发达国家的经济增长源泉(技术进步)相比。其原因在于,发展中国家主要依赖资本积累,这一经济增长方式尽管有其普遍规律性,但不能不同它们采取传统的发展理论与政策有较大关联性。

6. 对可持续发展的影响。这一影响在早期结构主义最为显著。因为它强调单一的工业化,注重经济增长。然而,经济增长不同于经济发展,发展的主题更加宽广。不仅要求经济总量快速增长,而且更重要的是经济质量发生变化,这包括经济结构的转换、升华以及生活水平和质量的提高,等等。但是,发展的度量只是考虑经济增长、消除贫困、增加就业、发展科教等方面,而往往忽视了环境这一重要因素。因此,发展经济学半个世纪的理论演变,在促进经济发展的同时也导致了环境问题的产生,发展中国家的可持续发展受到了挑战。一些国家为发展而肆意攫取生产资源,使生态环境不断恶化,人民生活水平和生存的环境遭到了极大的破坏。如果发展经济学不能很好地解决这一问题,不能以人的主体需要为目标,再好的发展理论又有什么作用!

三、发展理论与实践中的几点结论

虽然发展经济学没有解决发展中国家的经济问题,甚至对这些国家的经济产生了不良影响,但是只要世界上存在发展中国家,这门学科就不会消亡,问题是采取怎样的研究思路 and 态度,探索发展中国家个案模式,使经济发展问题有效地解决。

一是任何传统的、单一的发展理论不可能解决发展中国家和地区的所有经济发展问题,发展经济学理论研究任重而道远。由于发展经济学诞生于发达国家,这门学科的建立本身缺乏深厚的实践基础和文化基础。发达国家的经济学家往往以传统的经济学理论为基础,用西方惯用的概念、模型和分析、研究方式,对情况千差万别的众多发展中国家进行考察,进而得出一些似乎合乎逻辑与历史的结论。尽管一些发展中国家和地区在某些历史阶段的经济发展印证了相关结论,但是终究难以消除各种各样的问题,发展的道路仍然漫长。由此观之,发展经济学的探索道路也是漫长的。不仅西方发达国家,更重要的是发展中国家的经济学家应该担负起发展理论的创建与完善,特别是要建立发展中国家的发展经济学。

二是研究发展中国家和地区经济社会问题,必须根据各国及各地区实际情况得出

个案结论，没有一套普遍适用所有发展中国家和地区共同的经济发 展理论。既然传统的、单一的发展理论不能有效地解决发展中国家和地区的现实问题，那么必须逐个分析、归纳各国和各地情况，针对其实际情况进行个案研究。世界上大多数国家或地区仍然处于发展之中，这些国家和地区情况比较复杂，也千差万别，因此发展中大国的工业化道路与小国的工业化道路是不同的。比如，国土面积大小不同，发展的模式就不同。中国、印度、巴西等庞大国土面积的国家，与香港地区、新加坡等城市或国家，其发展的道路与方式显然有极大差别。发展中大国更要担当起发展经济学研究的重任。再如，市场化程度不同，发展的模式与增长的途径也不同。市场化程度低的国家，面临体制变革的难题，改革的进程往往影响到经济发展。

三是研究发展中国家和地区的经济社会问题，必须拓宽研究思路与方法，寻求经济因素相关与非经济因素关联相结合的途径。从经济因素来看，需要找出发展中国家经济资源、经济制度与机制的现状，分析各种原因。从非经济因素来看，要考虑到这些国家和地区的文化背景与价值观念，分析影响制度建立的种种要素，从而得出不同的发展结论。同时，要把经济与非经济因素联系在一起考察、研究。此外，要注重分类研究，发展中大国的研究基本适用于大国工业化，而小国或者城市国家特别是“袖珍国”则截然相反。

四是研究发展中国家和地区经济社会问题，必须将发展中国家和地区纳入世界经济一体化格局中通盘考虑，从中找出适合发展中国家和地区经济发展的道路。尽管发展的道路是漫长的，但发展中国家不可能重踏发达国家走过的失败之路，而必须适应当前世界经济一体化、经济世界市场化、信息化的要求，找出发展中国家发展的后发优势，才能尽快摆脱贫困，稳步发展自己的经济。

(2000年6月)

用科学发展观指导广州开发区发展

科学发展观源于实践又指导实践，是建设有中国特色社会主义过程中产生的发展理论，也是体现“三个代表”重要思想的核心内容。广州开发区作为中国改革开放的产物，实际上是在践行科学发展观，并且从实践中走出了一条成功之路，促进了广州经济和社会的发展。但同时也必须看到，广州开发区发展仍然面临新的机遇和挑战，需要在科学发展观指导下谋求更大的发展。

一、发展开发区是贯彻科学发展观的成功实践

科学发展观既是一个重大的理论问题，也是一个重要的实践问题。从开发区发展的历程来看，基本上逻辑地遵循科学发展观的内在要求，成功地实现了举办开发区的目的。

1. 发展开发区是中国实施改革开放政策的重要举措。科学发展观认为，生产力的发展是人类社会发展的最终决定力量，其核心任务是提供强大的物质基础，基本要求是以经济建设为中心，一心一意发展经济。由于我国仍然处于社会主义初级阶段，客观上要求大力发展生产力，其实现的根本途径是改革开放。自从建立经济特区之后，我国考虑到进一步扩大开放发展经济的需要，从20世纪80年代初起，在沿海城市设立经济技术开发区。自首批建立14个开发区后，又在一些沿海沿江城市设立开发区，达到30多个国家级开发区。以后又陆续设立了高新技术产业开发区、保税区和出口加工区，成为发展科技产业和外向型经济的特殊载体。其中，经济技术开发区基本采取“三为主一致力”的发展思路，通过招商引资和对外贸易，突出发展对外经济，成为当地改革开放的试验田和窗口。可以说，没有开发区的设立和发展，单纯依靠经济特区和沿海城市发展，我国不可能有今天全方位改革开放的大格局。1984年12月，经国务院批准，广州经济技术开发区正式设立；1991年3月，广州高新技术产业开发区设立；广州保税区于1992年批准并于次年5月封关运作；2000年3月，广州出口加工区正式设立运作。至此，广州四个经济功能区全部建立起来，加上南沙开发区，成为全市改革开放最为集中的区域，或者说是开放经济发展的基地。特别是2002年实行“四区合一”管理模式后，广州开发区成为全国唯一一个政策集聚、功能齐全的开

发开放区域，实现了资源整合的历史性突破。

2. 发展开发区是非均衡增长理论的成功范例。第二次世界大战后，发展问题一直是全球面临的中心课题，特别是经济欠发达的发展中国家，如何实现本国经济发展成为探讨性的问题，由此产生了经济学的一个重要分支——发展经济学。其核心是要研究上述国家的经济增长，因而有了大推进理论和非平衡增长理论之说。从发展中国家和地区来说，由于经济资源贫乏，不可能举全国之力实现本国经济的全面发展，而只能从局部增长开始，逐步实现经济发展。这就很好理解，为什么邓小平同志强调让一部分地区一部分人先富起来，以先富带后富，实现共同富裕。而发展开发区正是非平衡增长理论的成功运用。开发区发展到今天已经 20 年，其产生的经济成就不是当时设立开发区能够想象到的，而且通过开发区推动了所在城市和省份的经济发展。从广州开发区来说，开发区的经济总量占广州市的比例达到 20% 以上，2003 年工业产值占 20%，实际利用外资占 23.4%，出口创汇占 21.1%；特别是 2004 年全区工业增加值达到 324 亿元，占全市工业增加值的 24.2%，接近 25%，也就是说，单是开发区就大大拉动了全市的工业增长。

3. 发展开发区有效地创新了管理体制和运行机制，成为所在地区发展的管理示范和窗口。开发区自设立起就致力于运用新的管理办法，之后几经发展逐步形成现在精简高效的管理体系，完全不同于计划经济下的体制，很多地区基本上采取党政合一的管理模式，即一套人马多块牌子。从广州开发区的实践来看，从过去分散分块管理到集中统筹管理，目前行政机构设置采取“四区合一、党政合署、高度精简”方式，基本上一个部局对口广州市委市政府多个部门，同时人员也高度精干，为外资进入创造了投资环境好、政策服务优的比较优势。这种体制和机制至少有三个方面的特点：一是克服了过去部门和婆婆多的官僚弊端。几乎所有开发区都致力于行政体制上的创新，以创造优良的投资与发展环境为管理目标，并且较多地进行了实践，特别是近年来提倡的服务型政府建设，使这一体制发挥了更大的作用。二是减少了管理与服务层次，有利于更好地协调，极大地降低了交易成本。由于党政合一，大大减少了部门之间的沟通与协调环节，使局与局之间的协调只要通过处室之间就可以完成，办事程序减少，办事效率提高。三是促使人才健康发展，有利于各类人才开拓进取。由于开发区机构精简，原本多部门的工作仅仅需要少数人员就可以完成，这就迫使人们有更大的压力感，也要求必须要有较高素质才能胜任工作，同时还激发在岗人员的积极性和创造性，不断挖掘人们自身的潜能，人的发展至少比旧体制下的劳动者更为全面。

4. 发展开发区有效地提高了资源配置效率，极大地改变了所在地区的发展格局，促进了当地经济和社会发展。其表现，一是土地资源得到有效利用，形成了巨大的生产力。在国民眼里，似乎开发区就是大搞无效率开发，浪费土地资源，但在这里必须为国家级开发区“正名”。国家级开发区在集约用地上显现出极大的规模效率，比如广州开发区坚持量化控制土地，强化产业集聚，以最少的土地消耗产生最大的效益，