



<Zouchu Gudao>

皮黔生 王恺 著

走出孤岛

——中国经济技术开发区概论



生活·讀書·新知 三联书店

皮黔生 王恺 著

走出孤岛

——中国经济技术开发区概论

F127.9

P641

生活·讀書 新知 三联书店

2001/10/1

图书在版编目 (CIP) 数据

走出孤岛：中国经济技术开发区概论 / 皮黔生，王恺
著. —北京：生活·读书·新知三联书店，2004. 4
ISBN 7-108-02107-2

I. 走… II. ①皮…②王… III. 经济开发区—经
济发展—概论—中国 IV. F127.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 016141 号

责任编辑 薛松奎

封面设计 罗 洪

出版发行 生活·读书·新知三联书店
(北京市东城区美术馆东街 22 号)

邮 编 100010

经 销 新华书店

印 刷 北京市松源印刷有限公司

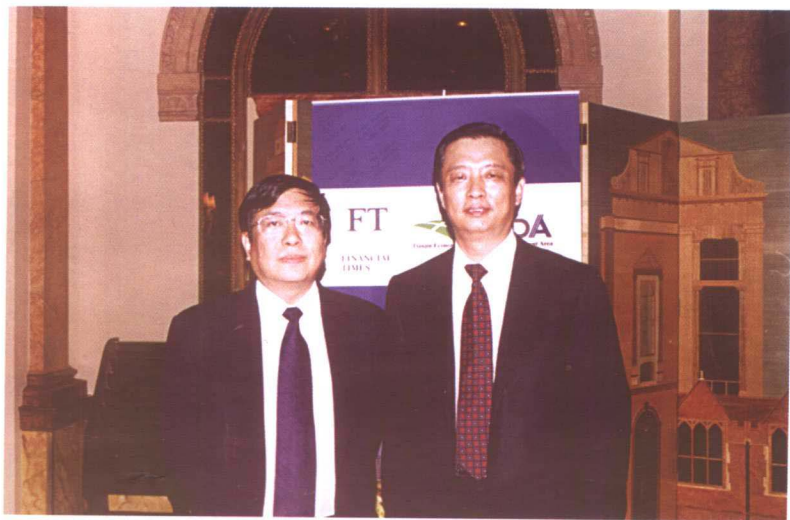
版 次 2004 年 4 月北京第 1 版
2004 年 4 月北京第 1 次印刷

开 本 880 毫米 × 1230 毫米 1/32 印张 13.125

字 数 290 千字

印 数 0,001 - 5,000 册

定 价 28.00 元



本书作者 2003 年出席英国《金融时报》论坛时的合影。



皮黔生 1951年10月出生,毕业于南开大学,经济学博士。1984年参与筹建天津经济技术开发区,并在那里一直工作至今。现任天津市委常委,天津滨海新区工委书记、管委会主任,天津开发区、保税区工委书记。



王 恺 1952年7月出生,毕业于黑龙江大学,经济学硕士,副研究员。1988年曾获“孙冶方经济科学奖。”1989年进入天津开发区工作。现任天津开发区管委会政策研究室主任,南开大学泰达学院董事会执行副主席。

序 言

兴办国家级经济技术开发区是党中央、国务院继举办五个经济特区之后为扩大开放而做出的又一重大决策。近 20 年来,国家级经济技术开发区伴随着我国改革开放和现代化建设步伐,走过了不平凡的历程。

1984 年 5 月,国家决定开放天津、上海、大连、秦皇岛、烟台、青岛、连云港、南通、宁波、温州、福州、广州、湛江、北海等 14 个沿海港口城市,并在每个沿海开放城市批准建立“经济技术开发区”。1986 年 8 月,改革开放的总设计师邓小平同志在开发区建设的关键时刻欣然题词:“开发区大有希望”。从 1992 年到 1994 年,国家先后批准建立了温州、昆山、哈尔滨、武汉、乌鲁木齐等 18 个国家级经济技术开发区,有力地配合了我国对外开放向沿江沿线纵深发展的步伐。国家实施西部大开发战略以来,国务院又批准中西部地区的西安、合肥等 17 个省会城市设立国家级经济技术开发区。到目前为止,经国

务院批准的国家级经济技术开发区已有 49 家。

经过近 20 年的建设、开发与发展,国家级经济技术开发区在我国深化改革、扩大开放和经济发展中发挥了重要作用,成为全国和区域经济振兴的重要支柱。2002 年,已正式运作的 47 个国家级经济技术开发区,在总计约 300 平方公里的土地上实现 GDP 3110 亿元,占全国 GDP 的 3%;工业增加值 2210 亿元,占全国工业增加值 6% 以上;税收收入 500 亿元,占全国的 2.9%;出口总额 275.4 亿美元,占全国出口的 8%;实际使用外资 77.4 亿美元,占全国的 15% 以上。

开发区在世界上已有了 400 多年的历史,并在二战后得到了迅速发展。在很多国家和地区,开发区起到了扩大出口、引进外资、增加就业和外汇收入的作用。目前,世界开发区的贸易额已超过世界贸易总额的 30% 以上。特别是 20 世纪 60 年代以来,兴办各类开发区对一些新兴工业化国家和地区振兴出口导向工业发挥了历史性作用。我国经济技术开发区的建立和发展虽然参考了国外自由贸易区、出口加工区等模式,但有着很大的不同。主要做法是,抓住有利的国际机遇,根据中国的实际情况,大力创造适宜外向型制造业投资的小环境。如颁布有关外商投资的法律法规,建立较为齐全的基础设施,在经济活动方面实行一些特殊政策,提供一些减免税优惠等等。我国的经济技术开发区一般具备一定规模,其功能较多,既是对外开放的窗口,也是经济改革的试验场,而且基本没有实行封闭式管理。实践证明,在特定历史时期,我国的经济技术开发区在世界范围内取得了巨大成功,成为很多发展中国家学习模仿的对象。这是党和国家正确决策和领导的结果,是广大人民智慧的结晶。

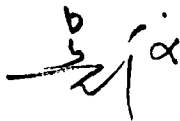
我国从一开始就明确了国家级经济技术开发区“四个窗口”(技

术的窗口、管理的窗口、知识的窗口和对外政策的窗口)的导向。以后,随着实践的推进,又提出了“三为主,一致力”的方针,即坚持“以工业项目为主,吸收外资为主,出口为主,致力于发展高新技术”的发展方针。根据上述方针政策,有关方面制定了一系列指导性措施,保证了国家级经济技术开发区的健康发展。在我国改革开放的伟大征程中,国家级经济技术开发区发挥了多方面的功能。一是促进了我国全方位开放格局的形成。国家级经济技术开发区在我国对外开放由点向面、由沿海向内地推进的过程中发挥了积极的先导作用。二是突破了传统思想观念和体制的束缚,率先在投资体制、用工体制、企业制度、市场体系建设和政府管理体制等方面进行一系列改革,对社会主义市场经济的建设发挥了示范和推动作用。三是有力地推动了我国开放型经济的发展,为我国吸收外资的起步和跨越打造了一个日益符合国际惯例的平台。四是引进了先进的技术和管理经验,培养了一大批高素质的管理和技术专业人才,加快了区域产业升级,大大提高了我国的出口竞争力,为我国向贸易和吸收外资大国迈进打下了良好基础。

经济全球化的发展和我国加入世界贸易组织,使国家级经济技术开发区面临新的机遇和挑战。一方面,我国市场更加开放,投资环境更加完善,成为跨国投资的首选地;同时,新一轮国际产业结构调整方兴未艾,为我国提供了通过吸纳国际生产要素实现跨越式发展的重大机遇。这对走在全国前列的国家级经济技术开发区来讲,无疑是提供了更大的发展空间。另一方面,国家级经济技术开发区也面临原有优惠政策的优势减弱,单纯依靠优惠政策对投资者的吸引力下降等方面的挑战。如何重塑优势,抓住机遇,再造辉煌,成为国

家级经济技术开发区面临的紧迫课题。这需要我们创新体制,创新环境,创新服务,更新观念,在理论与实践方面不断做出新的探索。要适应新形势,着力提高综合吸引力,逐步实现从主要依靠优惠政策向创造综合竞争优势转变。要率先加快体制创新,转变政府职能,减少行政审批,真正建立“精简、高效、务实”的行政管理体制。要紧密结合国家总体发展战略,坚持高起点,提出新思路、新举措。不仅要实现自身更快更好的发展,而且要在推动本地区制度创新、科技创新、管理创新、环境创新方面发挥更大的示范、带动作用。

《走出孤岛》这本书是一些亲历了中国开发区的建立、发展和成长的开发区人通过自己的亲身经历所作的思考,这些思考带着深情,透着自豪,体现了责任感,更富于探索性。书的作者请我作序,我欣然接受,并写下了上面一段文字,也算是对中国开发区建设和发展的一些思考吧。



2003年9月

目 录

序 言	1
吴 仪	

绪 论	1
-----	---

上篇 历史与现实

第一章 世界经济性特区的多样性与中国

开发区的由来 21

一、世界经济性特区建立的必要性和必然性 21

二、世界经济性特区的多样性 27

三、中国沿海经济技术开发区的建立 33

四、中央建立沿海经济技术开发区的初衷 38

第二章 开发区经济发展战略的探索进程 40

一、第一阶段(1984—1991 年) 41

二、第二阶段(1992—1996 年) 53

三、第三阶段(1997 年至 21 世纪初) 63

第三章 世界出口加工区理论与中国开发区

实践的比较 73

一、国际一般意义上的出口加工区理论 74

二、中国开发区的实践与出口加工区的变形 82

三、中国开发区的功能演变及其理论的

发展前景 90

第四章 特殊的区域开发模式研究

——资金大循环模式 98

一、土地开发模式研究 101

二、独特开发模式的效益评估及与国内不同模式
的比较 120

三、再度陷入危机的开发模式 124

第五章 投资环境论 130

一、投资硬环境 132

二、投资软环境 145

第六章 开发区的体制创新及未来归宿 165

一、开发区体制创新的内涵界定 166

二、中国经济性特区的管理体制与实验 创新过程	168
三、开发区管理体制改革创新试验的实证	175
四、开发区现行管理体制的困难和环境压力	178
五、开发区扩张过程中的体制交融问题	180
六、体制创新存在的问题及其发展趋势	186
第七章 开发区制度创新的立法磨难	191
一、开发区的法制结构	192
二、开发区法规体系的不断完善	195
三、开发区超前立法的现实困惑	201
第八章 开发区现实进程中的危机——孤岛效应	208
一、孤岛生成的现实必然性	209
二、开发区孤岛的存在形式及演变	212
三、开发区孤岛的前途	223

下篇 现实与未来

第九章 特殊的区域发展规划及其模型	229
一、开发区区域发展规划的特殊性	230
二、开发区规划制定的逻辑和一般方法	233

三、开发区经济发展规划的数学模型 239

四、开发区经济模型的调整和扩容 247

第十章 特殊的区域开发模式的演进与深化

——资本大循环模式 251

一、资金大循环模式的历史局限性 251

二、资金大循环模式的经济局限性 255

三、资金大循环模式的政策局限性 257

四、源自资本经营理念的资本大循环模式 258

五、资本循环范围的界定和开发区投融资体制的改革 261

六、资本循环开发模式的一些成功实践和例证 268

第十一章 投资环境新的内涵及其再认识 272

一、信息通 274

二、准入通 276

三、配套通 277

四、物流通 279

五、融资通 284

六、市场通 287

七、人才通 289

八、核算通 290

九、人脉通 292

十、现代的城市平台 293

第十二章 开发区产业发展的一般状况和对策研究 295

- 一、开发区工业发展状况及特点 295
- 二、开发区电子产业发展研究 302
- 三、开发区现代生物与医药产业发展研究 315
- 四、开发区汽车产业发展研究 325
- 五、结论 346

第十三章 开发区在高新技术产业发展中的角色定位 348

- 一、开发区高新技术产业发展的简单回顾 348
- 二、开发区扶持高新技术产业的举措 351
- 三、开发区支持高新技术产业发展的得失分析 356
- 四、开发区发展高新技术产业的反思 358
- 五、开发区发展高新技术产业的角色定位 365

第十四章 走出孤岛——开发区的历史命运 373

- 一、开放主导型经济区域的可持续发展 373
- 二、开发区发展战略的必要补充——
“三为主、一致力”辅之以“三参与” 381
- 三、实施“三参与”的切入点和相应的观念更新 392
- 四、中国开发区的逻辑轨道和历史命运的展望 397

绪 论

关于人人都已知道的,我写来颇觉不易。

——艾利斯·沃克

一、中国“国家级开发区”的由来

中国的开发区,全称经济技术开发区,是中国实行对外开放政策的产物。邓小平同志第一次南巡,国务院 1984 年召开沿海部分城市座谈会,拉开了建立“不叫特区的特区”——经济技术开发区的序幕。在短短的 20 年间,开发区由小到大,由弱到强,由试办到全面开花,取得的辉煌成就,已经引起国内、国际的瞩目,成为十一届三中全会以来,由总设计师邓小平亲自指挥的中国改革、开放雄浑交响乐中的一个亮丽乐章。

回顾历史,从 1984 年末到 1986 年末,自首批在沿海的 9 个省、直辖市的 12 个城市建立了 14 个国家级开发区以后,随着中国对外开放的不断深入,由沿海到沿边(边境)、沿线(铁路干线)、沿江(长

江),开发区的事业迅猛发展,至1998年初,已经壮大到16个省、直辖市、自治区范围内的32个,再加上高新技术开发区52个,保税区13个,边境合作区13个,旅游开发区11个,属于国家级的各类开发区总计122个。至于各省、市自行批准建立的、不同等级的开发区,据不完全统计,在册的就有400多个^①,实际上远不止这些。

为了统一管理包括经济特区、经济技术开发区、保税区在内的这些经济性特区,1986年国务院设立特区办公室,作为主管机构,负责对经济技术开发区设立的审批、政策协调和工作指导。1998年,国务院机构改革,特区办公室撤销,并入体制改革办公室,保留一个司,负责联络已经存在的经济性特区。2001年,体改办机构和职能再度调整,特区司也被撤销。从此国务院系列中不再有专司特区工作的综合性职能部门,业务指导改由外经贸部外资司负责。2003年3月,国务院机构再次改革,外经贸部撤销,改组为国家商务部,内部职能尚在调整之中。

中国的经济技术开发区始建于1984年底,到1986年,国务院在12个沿海开放城市首批批准举办经济技术开发区的有大连、秦皇岛、天津、烟台、青岛、连云港、南通、闵行、虹桥、漕河泾、宁波、福州、广州、湛江14个开发区。

1992年至1993年,第二批批准了营口、长春、沈阳、哈尔滨、威海、昆山、杭州、萧山、温州、融侨、东山、广州南沙、惠州大亚湾、芜湖、武汉、重庆、乌鲁木齐、北京18个开发区。

2000年至2002年,第三批批准了合肥、郑州、西安、长沙、成都、

^① 见《中国开发区综览》,中国建材工业出版社,1996年第一版。

昆明、贵阳、南昌、石河子、西宁、呼和浩特、南宁、太原、银川、拉萨、南京、兰州 17 个开发区。此外,国务院还先后批准了苏州工业园区等实行经济技术开发区的政策。

至此,全国国家级经济技术开发区共为 49 个。其中东部沿海地区 27 个,中西部地区 22 个。国家级经济技术开发区在全国各省、市、自治区中心城市的合理布局及其发展方针的确定与实施,有力地促进了西部大开发战略的实施,加强了东部与中西部地区的经济合作,对推动区域经济协调发展的目标起到了更加积极的作用。

经济开发区走过了近 20 年的发展历程,今后,由国家批准,享受某种特殊政策的经济技术开发区,将走入历史,发展好的开发区有可能“扩版”,但开发区家族再度“扩编”几乎不再可能。或者说,在中国改革开放初期,用开发区这种载体去试验制度创新,相对集中地利用外资,借助外力来推动中国经济发展,从而打开中国对外开放局面的这种形式,已经告一段落。这说明,一方面,在中国对外开放的巨大成就面前,继续扩大开放已经不可逆转,国内各地区对于把发展外向型经济作为重要的经济发展战略已形成高度共识,开发区的先试、先行示范作用已经完成了它的历史使命;另一方面,中国经济的日益市场化必然呼唤平等国民待遇,特别是中国加入 WTO 之后,对开发区这类已经经过了扶植期、本身已经有一定经济实力的区域长时期维持特殊优惠政策,必然会引发诸如中央和地方、开发区和母城区的利益冲突以及沿海和中西部地区发展不平衡加剧等深层次矛盾。所以当中国的西部大开发形成热点时,在可数的几项具体举措中,建立国家级开发区又首当其冲,西部的每一省、自治区都要求至少建立一