



经济特区进一步发展的 体制机制创新研究

The Research of Mechanism Innovation for Special Economic Zone's Further Development



经济管理出版社

ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

经济特区进一步发展的体制机制创新研究/陈卓雷, 黎世光著. —北京: 经济管理出版社, 2011.7

ISBN 978-7-5096-1584-3

I. ①经… II. ①陈… ②黎… III. ①经济特区—经济发展—研究—中国 IV. ①F127.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 176866 号

出版发行: 经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话: (010) 51915602 邮编: 100038

印刷: 北京银祥印刷厂

经销: 新华书店

组稿编辑: 宋娜

责任编辑: 宋娜

责任印制: 杨国强

责任校对: 蒋方

720mm×1000mm/16

10 印张

108 千字

2011 年 7 月第 1 版

2011 年 11 月第 2 次印刷

定价: 38.00 元

书号: ISBN 978-7-5096-1584-3

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部

负责调换。联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

序 言

作为我国改革开放的先行先试区，已过“而立之年”的经济特区取得了辉煌的成就。特区的经济总量飞速提升，产业结构不断优化，开放程度不断深化，枢纽功能持续增强，生活水平逐年提高，基本完成了国家赋予它的对全国经济大局的示范带头作用。

中国 30 多年的改革历程，经历了分别以经济特区、开发区、综合配套改革试验区为特征的三个阶段。经济特区是在“以经济建设为中心”的时代背景下，在邓小平的理论指导下不断发展起来的，它们是中国第一轮改革的先行先试区域。它们的改革试验是随着我国改革开放的启动而开始的，但是随着改革的推进而不断赋予了新的示范带头功能。随着开放城市、开发区、综合配套改革试验区等改革区域的不断设立，中国特色社会主义的改革不断向前推进。以综合配套改革试验区为主要特点的新一轮改革走到了历史前台。但是在新时期，无论是作为经济特区的“老特区”，还是各种综合配套改革试验区的“新特区”，它们都既是全国改革的先行先试区，也是区域经济发展的增长极，还是推动科学发展的排头兵。

经济特区 30 多年发展的辉煌成就，可以总结为以下几个主



要方面：第一，特区综合经济实力显著增强，发展速度大大超过了其他地区。第二，经济特区产业结构不断优化，经济社会发展的质量显著提升。第三，经济特区开放程度逐年提高，充分发挥了“四个窗口”的作用。第四，特区区域枢纽功能逐步增强，对区域经济发展的带动效用越来越大。第五，特区人民生活质量大幅提升，人民群众对于经济发展成果共享的程度显著提高。

30多年的发展，有五条宝贵的经验对于经济特区的经济腾飞产生了巨大的推动作用：其一，几十年来，经济特区一直走在改革开放的最前沿，它血脉中流动着敢闯敢试的改革精神，这种精神为经济特区提供了发展的根本动力。其二，经济特区以不断开放促进改革发展是经济腾飞的另一条重要经验。经济特区始终努力建设开放性格局，这为其发展提供了巨大的外部引力。其三，经济特区坚持把完善市场经济体制作为发展的首要任务。市场经济体制的不断完善，为经济特区的发展提供了强大的体制助力。其四，经济特区经济飞速发展，在于始终以自主创新作为经济发展的升级推力、引导企业培育自主创新体系、发展自主品牌、不断提升科学技术对于经济增长的贡献。经济特区高速发展的第五条宝贵经验，在于它形成了一个以包容和公平为特色的特区文化，这种创业文化提倡追求效率、创新、公平和包容，为经济特区的发展提供了强劲的精神拉力。

经济特区30多年的飞速发展，既创造了辉煌的成就，也积累了许多问题。这些问题主要反映在五个方面，包括发展方式、区域协调、产业结构、行政区划和政治体制。这五个方面的问题共同形成了经济特区发展道路上的重重障碍。经济特区虽为

我国渐进式改革立下了不可磨灭的功劳，但是在新形势下也面临着诸多问题，各个经济特区在不同程度上出现了“土地、资源、人口、环境”四个难以为继的困局，经济特区需在产业结构、发展动力、发展方式、城市定位上转换思维，积聚力量，才能顺应新形势，再创“下一个高速发展的30年”。在产业结构上，经济特区的产业格局是以能耗高、利润低、联动少、层次低的加工产业为主导，服务业发展落后于城市综合实力的水平，第三产业的比例不够理想。在城市定位方面，经济特区面临着定位混乱和定位模糊的问题，没有形成统一、清晰、准确的城市发展思路。在发展动力上，经济特区依靠经济体制改革来带动经济发展的空间逐步被压缩，但是依靠政治体制改革来促进经济腾飞却面临着巨大压力，经济特区在政治体制改革上的动作受到了很大的权限束缚。

经济特区的进一步发展，面临着新的国际形势和国内形势。在以“后金融危机时代”为主要特征的国际新形势下，经济特区将面对更多的发展难题和发展机遇。在以“科学发展”为主旋律的国内发展新形势下，经济特区将迎来新的发展思路和吸收新的前进动力。

在研究了国内外新的发展形势的基础上，本书提出了经济特区发展的总体思路。这个总体思路是为经济特区争取再创30年辉煌的全新思路，它将回答“特区不特”的普遍质疑，并为经济特区的再次腾飞描绘一个新的蓝图。

这幅经济特区发展的新蓝图包括“坚持四项定位，实现四大跨越”。第一项定位，经济特区勇当科学发展排头兵，实现从“特区速度”向“特区质量”的大跨越。要实现这一个大跨越，



需要分三步走：第一步实现发展动力的转变，由依靠优惠政策向依靠自主发展转变；第二步实现发展方式的转变，由粗放型发展转变为内涵型发展；第三步实现产业结构的转变，由依靠加工贸易转为依托高端产业发展。第二项定位，经济特区坚持发挥区域发展增长极的作用，实现由“生产要素集化地”向“生产要素辐射源”的大跨越。第三项定位，经济特区要坚持有层次地推进中心城市的建设，努力把自身打造成区域性、全国性乃至国际性的中心城市，实现“发挥特区功能”向“深化城市功能”的大跨越。第四项定位，经济特区要勇当政治体制改革的先行先试区，实现由“向经济体制改革借力”转为“向政治体制改革借力”，实现改革领域的大跨越。

为了在“坚持四项定位”的基础上“实现四大跨越”，应重点在深化特区与国内其他地区合作、推动科学发展和加强体制机制创新三个方面，研究相应对策。

经济特区在区域经济发展上发挥了四重功能：经济特区是区域对外开放的重要窗口，是区域体制创新的先导区域，是区域经贸交流的集散枢纽，对区域经济发展具有扩散作用。深化经济特区与内地的合作，就是要发挥好这四重功能，推动五个方面的深度合作：其一，经济特区要推进产业的科学、高效和梯度的转移，为国内其他地区发展输送更多更好的经济项目。其二，经济特区要积极服务内需，不断加强与国内其他地区的市场互动。其三，经济特区要不断推动与国内其他地区的生产要素对流，为其发展输送资金技术。其四，经济特区要优化人才交流管理体制，促进特区与内地的人才对流。其五，经济特区要充分发挥外贸平台作用，打造更高水平的国际海港空港，

并且积极开拓海外市场，努力带动内地的外贸成长。经济特区要构建一个“由政府推动、行业协调、企业参与”的合作机制，不断加大与内地的合作力度，拓宽合作领域，创新合作模式，创造一个优势互补、互利共赢的局面。

在推动科学发展方面，经济特区要加速转变经济社会发展方式，提升经济社会发展的协调度、理性度、持续度、包容度和人文度。经济特区要争当科学发展的排头兵，大力推进四项工作：其一，加速提升产业结构，优化产业布局，不断提升经济发展的质量，增强发展方式的理性度；其二，大力发展低碳经济和循环经济，实现发展过程的持续度；其三，不断深化经济、行政和社会体制改革，大力推进和谐社会建设，不断提升发展环境的协调度；其四，加强以人为本的体制改革，创新人才培养机制，改善人才创业环境，不断提升发展机制的人文度。

全面推动经济特区的机制体制创新，需要在经济体制、政治体制和行政区划有持续的突破性动作，为经济发展提供体制助力。

经济体制机制的创新，首先要完善能源和资源的价格体制，让资源能源的价格反映环境代价和生态成本，从而为经济特区的可持续发展提供资源保障。其次，在所有制改革上，经济特区要继续推动国有资本退出竞争性领域，限制其与民争利的行为。拓展民间资本投资领域，例如，经济特区继续推动基础设施的投资主体多元化，推动民间资本投向医疗卫生事业，鼓励民间资本兴办专科医院、特色医院等。向民间资本开放更多投资领域，为非公有制经济发展营造良好的环境。再次，在金融体制创新上，要大力提升金融为实体经济服务的水平，推进金



融产品、金融监管和金融体制上的创新。最后，要深化财税体制的改革，以提升公共服务均等化为导向，不断推进财税体制的创新。

经济特区体制机制创新的重点，在于政治体制的机制创新。随着经济特区的市场经济体制的逐步完善，通过经济体制改革为发展提供的拉力在逐步减弱。只有启动政治体制的破题性改革，才能为经济特区的发展注入强大的活力。因此，启动行政体制的破题性改革，在新一轮改革中将被摆在首要的位置。

在政治体制改革上，行政区划改革则需要先行一步。近年来几个经济特区先后扩容，为经济特区拓展了新的增长空间，在行政区划调整上迈出了重要的一步。经济特区推动适应产业布局的行政区划调整，主要考虑四个方面的因素：第一，加强经济特区与邻近地区的协调沟通，大胆推进行政区划的板块调整，例如推动深惠一体化（将惠阳区划归深圳），将有利于经济特区在更大空间里重新进行产业布局，经济总量将极大提升。第二，经济特区区划调整更大的动作是弱化经济特区（如深圳特区）与所属省份的行政捆绑和级别约束，赋予经济特区更大的管理权限。第三，扩大经济特区与香港澳门地区的共管区域，例如推动珠海的横琴岛与香港地区和澳门地区实现共管，这将有利于经济特区与港澳地区的经济一体化。第四，推动部分经济特区的自由港建设，将深圳、厦门建设成为具有国际影响力的自由港。

相对于经济体制改革，政治体制改革的突破作用十分有限。政治体制改革让特区先行先试，特区感受到了前所未有的压力。只有赋予经济特区在政治体制改革上更大的权限，才能推动经

济特区在政治体制改革上有更多的动作、更新的突破。经济特区的政治体制改革，主要目标是要在全国率先创建透明型、高效型、服务型、民主型政府，而建设高效型和服务型政府，乃是经济特区行政体制突破性改革中首要的任务。

经济特区率先创建高效型政府，关键在于率先启动行政管理体制的扁平化改革、逐步减少行政层级、不断减少行政成本。经济特区率先创建服务型政府，着力点在于以“大社会、小政府”为改革导向，不断减少行政干预。行政体制未来的改革需遵循“宁可缺位、不可越位”的思想，不断减少行政审批事项，逐步简化行政审批手续，建立“一站式”行政审批体制，最终建立服务型政府。

目 录

第一章 经济特区的发展经验总结	1
第一节 经济特区的发展历史	1
一、经济特区设立与发展	2
二、“老特区”与“新特区”的比较	4
第二节 经济特区的发展成就	11
一、特区综合经济实力显著增强	11
二、经济特区产业结构不断优化	13
三、经济特区开放程度逐年提高	15
四、特区区域枢纽功能逐步增强	17
五、特区人民生活质量大幅提升	19
第三节 经济特区的发展经验	20
一、特区敢闯敢试的改革精神，为发展提供了 根本动力	20
二、特区外向发展的开放格局，为发展提供了 外部引力	22
三、特区市场经济体制的完善，为发展提供了 体制助力	24



四、特区自主创新的政策导向，为发展提供了 升级推力	27
五、特区公平包容的创业环境，为发展提供了 精神拉力	29
第二章 经济特区发展的问题分析	33
第一节 经济特区在发展方向上的问题	33
第二节 经济特区在产业结构上的问题	35
一、第三产业比重不理想	35
二、产业集群规划不合理	36
三、产业结构协调性不高	37
四、产业结构高度化不够	38
第三节 经济特区在行政区划上的问题	40
第四节 经济特区在行政体制上的问题	42
一、透明政府建设力度不够	42
二、效能政府建设力度不够	44
第五节 经济特区在区域协调上的问题	46
第三章 经济特区进一步发展形势和思路	49
第一节 经济特区发展面临的新形势	49
一、国际背景的新变化：后金融危机时代的到来 ...	49
二、国内背景的新形势：科学发展成为时代主题 ...	52
第二节 经济特区进一步发展的思路	54
一、科学发展排头兵：由“特区速度”向“特区 质量”跨越	54

二、区域发展增长极：从“要素集化地”向“要素辐射源”转变	61
三、中心城市打造区：由发挥特区功能向深化城市功能飞跃	62
四、政治改革突围区：从向经济体制改革到向政治体制改革借力	65
第四章 经济特区进一步发展的体制机制创新研究	67
第一节 积极推动特区与国内其他地区进一步合作	67
一、经济特区与国内其他地区合作的重要性	67
二、经济特区与国内其他地区合作的新途径	71
第二节 加速推动经济特区的科学发展	83
一、不断提升经济发展的质量，增强发展方式的理性度	83
二、发展循环经济和低碳经济，实现发展过程的持续度	90
三、大力推进和谐社会的建设，提升发展环境的协调度	93
四、加强以人为本的体制改革，提升发展成果的共享度	96
第三节 努力深化经济特区体制机制创新	100
一、继续深化经济特区经济体制创新	102
二、积极推动服务型导向的政治体制改革	110
三、大胆推动与经济发展协调的行政区划调整	121
参考文献	139

第一章 经济特区的发展经验总结

在 30 多年的改革开放中，我国综合国力不断攀升，初步建立了社会主义市场经济体制，初步形成了宽领域、全方位的开放格局，这一系列的发展成就离不开广泛开展和持续深入的改革活动。作为我国改革开放的先行先试区，已过“而立之年”的经济特区取得了辉煌的成就。经济总量飞速提升，产业结构不断优化，开放程度不断扩大，枢纽功能持续增强，生活水平逐年提高，基本完成了国家赋予它的对全国经济发展大局的辐射功能和示范作用。

第一节 经济特区的发展历史

我国改革开放的推进历史可以分为以下几个阶段：第一个阶段以探索建立社会主义市场经济为主线，以提升经济总量为基本目标，充分发挥了经济特区的示范带头作用，在几十年的改革发展中，基本完成了预定的经济社会发展目标。第二个阶段以转变发展方式为主线，以提升发展质量为基本目标，推动经济社会科学发展。在这个阶段，综合配套改革试验区将充分



发挥辐射功能，带动经济社会走上协调发展、科学发展的道路。

一、经济特区设立与发展

1. 中国改革的发展

中国 30 多年改革开放的成功部分都遵循着一条经验：先农村后城市、先放权后改制、先“双轨”后“并轨”、先试点后推广、先探索后规范、先“体制外”后“体制内”、先增量后存量、先重点突破后整体推进、先局部开放再全方位开放。^①

设立经济特区，是我国第一轮改革的重要特点，它是 20 世纪 80 年代改革开放的重要标志。随着改革开放的深入推进，各地各级开发区如雨后春笋般成长起来，这构成了中国第二轮改革的主旋律。综合配套改革区的设立，是第三轮改革的重头戏，是 21 世纪改革的重要标志，改革的主要目标是推进科学发展，而改革的任务则是推动区域协调发展，实现社会主义和谐共建。

2. 经济特区的设立

在改革开放初期，我国面临着经济落后，国际化程度低的国情，长期的计划经济体制导致经济增长缺乏动力、人民生活水平较低等问题。经济特区是在这样一种背景下，以“杀开一条血路”的气魄起步的。作为我国对外开放的先行试点区域，经济特区的主要任务是解决计划经济体制带来的自身缺乏活力和经济发展缓慢等问题。

^① 国家发改委：《中国经济体制改革若干历史经验研究》，北京：人民出版社，2008。



设立经济特区是我国改革初期的一个重要步骤。通过不断探索和创新，经济特区走出了一条有中国特色的发展之路，充分发挥了“对外开放窗口”和“体制改革试验田”的作用。

经济特区的设立经历了一个过程，国家设立经济特区的思路也是逐渐明确的。1979年7月，党中央和国务院同意在深圳、珠海划出部分地区试办出口特区，取得经验后，再在汕头和厦门设立出口特区。1980年5月，国务院又决定将深圳、珠海、汕头和厦门这四个出口特区改称为经济特区。1980年8月，《广东省经济特区条例》批准通过了在深圳、珠海、汕头正式设立经济特区。1981年11月，厦门设立了经济特区。从此，经济特区正式以法律的形式确定下来。四个经济特区在短时间内取得了极大的成功，受此鼓舞，1988年4月海南建省设立了海南经济特区，并成为我国最大的经济特区。

3. 经济特区的新形势

2010年是经济特区的“而立之年”，经济特区的经济社会发展取得了全面的胜利。以“特区”为主要特点的中国改革开放已经走过了30年，基本完成了党和国家最初赋予它的使命。国家在各地建立基于经济特区发展模式的各级开发区，就是对经济特区发展成就的一种肯定。

进入新世纪以后，经济特区开始面临着新的发展形势，它们在国家整体改革布局中的角色在逐渐变化。从2005年，综合配套改革试验区从渐进改革和局部突破的试点区域，逐步成为新阶段改革的最大亮点。截至目前，全国设立了8个综合配套改革试验区，其中包括浦东综合配套改革试点、滨海综合配套



改革试验区、深圳综合配套改革试点、武汉城市圈两型社会综合配套改革试验区、长株潭城市群两型社会综合配套改革试验区、重庆市全国统筹城乡综合配套改革试验区、成都市全国统筹城乡综合配套改革试验区和沈阳经济区国家新型工业化综合配套改革试验区。

党的十七大的召开，标志着我国经济社会的发展进入了新的阶段。中国经济社会发展迎来了全新的局面，改革开放也遇到了新情况、新问题和新领域。我国改革开放开始进入“四位一体”全面改革的阶段，将面临产业升级、城乡一体、环境保护、社会公正等宽领域和全方位的改革课题。这些课题，既是“新特区”力图突破的重点领域，也同样是“老特区”为了更新自身而必须进行深入改革的领域。

二、“老特区”与“新特区”的比较

经济特区是 20 世纪 80 年代改革开放的重要标志，改革主题是以经济建设为中心，有先有后发展社会主义经济。综合配套改革区是 21 世纪改革的重要标志，改革的主要目标是推进科学发展，而改革的任务则是推动区域协调发展、实现社会主义和谐共建。

1. “新特区”和“老特区”的发展共性

(1) 改革的先行先试区。

无论是改革开放初期建立经济特区，还是在现阶段建立国家综合配套改革试验区，其设立的目的都是为了寻找改革的突



破口，通过局部的试验和总结，把成功的经验逐步推广到全国。以“新老特区”为改革重点的两个阶段，改革过程都体现出了先试点后推广的梯度性、先探索后规范的谨慎性、先“体制外”后“体制内”的递进性、先重点后整体的层次性。

改革之前没有现成的模式可供借鉴，只能采取“试错”的方法“摸着石头过河”。在改革、推广经验的过程中，要允许失败，允许失败之后再调整。在改革的过程当中，把涉及面广、牵扯利益深的重点领域的改革放在试点区先行先试，通过积累试点经验，形成成熟的模式，进而在更大的范围内推广。从经济特区到国家综合配套改革试验区的改革，其改革思路均是先探索后规范的稳步前行。这种渐进式改革的路径比较缓和，在改革中遵循由简单到复杂的改革过程，采取这种改革路径既能减少改革的成本，又可以降低改革的风险。

（2）区域经济的增长极。

“老特区”和“新特区”作为区域经济发展的领头羊，都发挥着经济发展的增长极作用。在几个经济特区中，深圳经济特区毗邻香港地区，作为联系内地和香港、内地和海外的重要窗口，深圳经济发展的带动作用不仅辐射到了珠江三角洲，甚至辐射到了广东周边诸多省份和地区，成为了中国南部经济发展的重要增长极。珠海经济特区毗邻澳门，作为广东省重要的交通枢纽，珠海在珠江口西岸城市群中发挥着增长极作用。汕头经济特区对于粤东的经济发展产生了很重要的带动作用。厦门经济特区背靠闽东南，面向东南亚，对区域经济发展的辐射作用十分巨大，已成为了东南沿海经济带中重要的增长极。

综合配套改革试验区的设立，既背负了探索推进科学发展