

中国经济特区

厦门大学

《自由港问题研究》课题组

发展的一个战略选择

厦门经济特区

实施自由港某些政策研究

1984年2月，

邓小平同志在考察了厦门经济

特区之后，以一个伟大战略家的眼光，肯定了厦

门经济特区实施自由港某些政策的构想。10年过去了，厦门已由一

个封闭的海防前线城市变成了中国大陆最为开放、先进的窗口之一。显著的成绩催

逼着厦门人民更加急迫地思索下一步应如何更好地实施邓小平同志

的决策与构想，如何更好地继续推进实施自由港

的某些政策。本书是这一思索

的一部分。

★特区经济丛书★

7



鹭江出版社



〔闽〕新登字 08 号

特区经济丛书(7)

中国经济特区发展的一个战略选择

——厦门经济特区实施自由港某些政策研究

厦门大学《自由港问题研究》课题组

鹭江出版社出版·发行

(厦门市莲花新村观远里 19 号)

邮政编码:361009

福建新华印刷厂印刷

开本 850×1168 毫米 1/32 8.125 印张 4 插页 192 千字

1994 年 10 月第 1 版

1994 年 10 月第 1 次印刷

印数:1—2000

ISBN7—80610—096—2

F·6 定价: (平)8.00 元
(精)16.00 元

如有发现印装质量问题请寄承印厂调换

◆ 特区经济丛书 ◆

厦门大学《自由港问题研究》课题组

鹭江出版社

加602/08

编者的话

自 1980 年全国人大常委会批准设立经济特区以来，经过 10 余年的发展，我国各经济特区在改革和建设事业中都取得了巨大的成就，真正成为我国社会主义改革的“试验场”和对外开放、引进先进技术及管理经验的“窗口”，为建设有中国特色的社会主义提供了宝贵的经验。

10 余年的探索，使经济特区初步形成了一定的模式。在我国加速向社会主义市场经济转轨的新形势下，对特区模式进行全面的理论总结与前瞻研究，无疑具有重大的理论和现实价值，为此，我们编辑出版了这套《特区经济丛书》。

本丛书将系统地反映国内对特区经济研究的最新成果。我们提倡不同学术观点的交流与争鸣，竭诚欢迎读者提出批评和建议。

《特区经济丛书》编委会

总 序

刘 国 光

邓小平同志南巡讲话发表后，全国上下掀起了改革开放和经济发展的新热潮。在此之际，鹭江出版社推出了国家“八五”出版规划重点图书——《特区经济丛书》。这套丛书以系统介绍特区经济成就，总结特区成功经验为宗旨，反映国内对特区经济研究的新成果，具有很强的现实意义。我相信，它将对中国改革开放的深入发展发挥积极有益的作用。

80年代以来，我国的经济特区作为改革开放的“试验场”和“排头兵”，取得了举世公认的成就。实践证明，中国的经济特区不仅借鉴了国外的“自由贸易区”或“出口加工区”的有益之处，并在发展中逐渐增添了更加广泛和丰富的内容。中国的经济特区与国外的“自由贸易区”或“出口加工区”的主要区别是：国外这类区域一般是单一功能，而我国经济特区是综合功能；国外这类区域一般面积很小，基本上是无居民居住区，而我国的经济特区面积较大，有的已有百万以上居住人口；国外一般限于区内贸易或加工，仅对外不对内，而我国的经济特区在功能上则是外引与内联相通，并向内地辐射。显然，这是有中国特色、在国际上有创新意义的社会主义的经济特区。

90年代,在当前国际经济、技术竞争加剧,国内加快改革开放和经济发展的新形势下,经济特区应继续当好全国改革开放的“排头兵”,率先建立社会主义市场经济新体制,促进产业结构优化,使经济发展水平再上一个新台阶,把特区建成以高新技术为龙头,先进工业为主导,第三产业兴旺发达,农业现代化水平较高,社会安定,经济繁荣,人民生活富足的综合性的多功能的开放经济区,在“造香港”、“赶小龙”中发挥积极的作用。如果说,80年代中国在经济特区拉开了对外开放的序幕,并逐渐带动内地,那么,在90年代,经济特区将进一步展现中国改革开放的不断深化和发展。在一定意义上,可以说,经济特区是中国改革开放的象征,她体现了中国人民奋发图强、不断创新、赶上世界先进水平的决心和意志。中国的经济特区已走过了创业和初步成型的两个阶段,为下一步发展奠定了坚实的基础。展望未来,我相信,经济特区将在我国实现第二、三步战略目标中起重要的作用。

我希望,《特区经济丛书》通过组织高质量的作品,反映特区在各个方面充当全国改革开放的“排头兵”,敢于冲破禁区,勇于探索的实践历程与理论脉络;同时,也希望它进一步探讨特区在我国全方位开放,发展社会主义市场经济新格局下的使命与作用。这样,《特区经济丛书》必将对推进我国改革开放和现代化建设作出积极的贡献,而受到广大读者的好评。

1992年7月20日

目 录

第一章 总论	(1)
第一节 经济特区与实施自由港某些政策.....	(2)
第二节 厦门实施自由港某些政策的条件优势.....	(5)
第三节 厦门实施自由港某些政策的基本内容.....	(9)
第四节 厦门实施自由港某些政策的配套改革	(23)
第二章 设立自由港的成本—效益评价模型	(31)
第一节 引论	(31)
第二节 设立自由港的一般条件再探讨	(35)
第三节 在厦门设立自由港的条件考察	(42)
第四节 结论	(44)
附录：世界现有自由港的条件对比	(46)
第三章 厦门实施自由港某些政策的海关监管体制	(54)
第一节 世界自由港海关监管制度的惯例特征	(54)
第二节 厦门现行海关监管制度	(57)
第三节 厦门特区实施自由港某些政策的海关监管体系 建设	(60)
第四节 厦门特区实施自由港某些政策中的保税区建设	(64)
第五节 海关监管制度改革的配套政策与措施	(66)
第四章 厦门实施自由港某些政策的外贸管理体制	(68)

第一节	自由港外贸管理体制的一般特点	(68)
第二节	厦门特区实施自由港某些政策的外贸管理体制	(75)
第三节	厦门实施自由港某些政策的关税模式	(85)
第五章	厦门实施自由港某些政策的金融体制	(89)
第一节	准备阶段的若干设想	(90)
第二节	实施阶段的若干设想.....	(107)
第三节	若干结论.....	(115)
第六章	厦门实施自由港某些政策的税收体制.....	(119)
第一节	自由港税收政策的基本特征.....	(119)
第二节	厦门经济特区的发展与税收政策现状.....	(122)
第三节	厦门经济特区进一步发展的税收政策选择.....	(129)
第四节	税收政策调整对厦门经济的影响分析.....	(134)
第七章	厦门实施自由港某些政策与产业政策调整.....	(137)
第一节	厦门产业结构的现状与问题.....	(137)
第二节	产业政策调整的指导思想.....	(143)
第三节	产业政策调整的基本框架与战略重点.....	(145)
第四节	产业政策的调整与实施.....	(151)
第八章	厦门实施自由港某些政策与政府职能调整.....	(154)
第一节	新加坡自由港的政府机构与职能分析.....	(156)
第二节	香港地区自由港的政府机构与职能分析.....	(159)
第三节	厦门特区政府职能调整——与外部的权能分配	(167)
第四节	厦门特区政府职能调整——内部职能及机构设置	(173)
第九章	厦门实施自由港某些政策与社会保障制度改革	(180)

第一节	世界主要国家的社会保障模式·····	(181)
第二节	厦门特区城市职工养老保险的改革·····	(187)
第三节	建立和完善农村劳动者及其他自营业者的养老 保险制度·····	(194)
第四节	厦门特区医疗保险的现状与改革·····	(197)
第五节	厦门特区失业保险制度的改革与完善·····	(203)
第六节	厦门社会保险管理机构改革·····	(207)
附录：	自由港问题研究文献索引·····	(212)
后记	·····	(250)

第一章 总论

1984年2月，邓小平同志在考察了厦门经济特区之后，以一个伟大战略家的独特眼光肯定了将厦门特区扩大到全岛及厦门应当实施自由港某些政策的构想。根据邓小平同志的指示精神，1985年6月，国务院发文明确厦门可以逐步实行自由港的某些政策，使得厦门成为全国唯一一个由中央确定可以实行自由港某些政策的经济特区。

10年过去了，厦门人民在中央、省、市各级党政组织的领导下，大胆探索如何在社会主义条件下实施自由港的某些政策，并取得了许多宝贵的经验和成就。10年来，厦门已由一个经济基础十分薄弱的海防前线城市变成一个初步繁荣发达的社会主义经济特区，经济实力跃居全国城市前10名，国内生产总值由1984年的10.6亿增至1993年108亿；特别值得称道的是10年来，厦门已由一个在体制与观念上都比较封闭和落后的地区变成了中国大陆最为开放、先进的窗口之一。

10年的成绩是显著的，显著的成绩催逼着厦门人民更加急迫地思索下一步应当如何更好地实现邓小平同志与中央的决策及构想，如何更好地继续推进实施自由港的某些政策。本书属于这一思索的一部分。本书的内容由三个基本部分组成：（1）厦门进一步实施自由港某些政策的条件优势；（2）当前厦门实施自由港某些政策应当重点推进的若干领域与方向；（3）为实现本阶段的政

策目标所必须的配套改革。在具体论述的过程中，我们探讨了世界各国设立自由港的一般条件，借鉴了国际通行的自由港规则，在此基础上，结合我国及厦门的实际，提出了我们的目标选择及政策设计。

第一节 经济特区与实施自由港某些政策

经济特区的创办与发展是中国改革开放的一个缩影。1978年12月，具有重大历史意义的党的十一届三中全会确定了改革、开放的总方针。1979年2月，党中央和国务院作出了在广东和福建两省的对外经济活动中实行特殊政策和灵活措施，并在深圳和珠海试办“出口特区”的重大举措，开启了对外开放的“窗口”。

1980年5月，深圳、珠海特区正式定名为“经济特区”，同年10月，中央决定在汕头、厦门再设两个经济特区。1984年2月，邓小平同志视察深圳、珠海、汕头、厦门4个经济特区，对短短四五年间经济特区实施改革开放政策所取得的成绩予以高度评价。在厦门，邓小平同志从发展厦门经济特区的重大政治经济战略意义出发，肯定了在厦门实施自由港某些政策的构想。经过缜密的论证分析，1985年6月，党中央、国务院决定将厦门经济特区扩大到全岛，并逐步实行自由港的某些政策。10多年的实践证明，特区人民没有辜负党中央、全国人民的期望，他们和沿海开放地区人民一起闯出了一条在社会主义条件下实行对外开放、搞市场经济的道路。经济特区在实践党的改革开放路线方面，确实起了“排头兵”的作用。

今天，社会主义市场经济体制已确立为我国经济体制改革的

目标模式，原先在经济特区实行的实验性质的特殊政策正在逐步推向全国。特区不“特”，这无疑是件好事，它说明特区的实验是成功的，其经验是有其普遍意义的。然而它也向特区建设者们提出了问题：在这种形势下，特区怎样才能继续成为改革开放的“排头兵”，在新的历史条件下再创辉煌？这或许正是去年以来，从南到北，异乎寻常的“自由港热”的最重要背景。

实行自由港的某些政策与经济特区在新的历史条件下的进一步发展是什么关系？实行自由港政策是否是中国经济特区的今后发展方向？这是一个值得研究的问题。

我们认为：经济特区与实行自由港的某些政策是两个既有联系又有区别的概念。“经济特区”说到底也是一种政策，即让部分地区实行与一般地区相比有所不同的特殊经济政策的政策举措。“经济特区”这一概念虽是在开放后的中国首次出现，但这一概念的实际内容在世界上则早已有之。世界上形形色色的自由贸易区（Free Trade Zone）、出口加工区（Export Processing Zone）、免税区（Free-duty Zone）、自由边境区（Free Perimeter）、过境区（Transit Zone）、自由港（Free Port）等等，均是一国之内属于实行特殊经济政策的地区，即广义的经济特区。那么，能否由此推断出中国的经济特区是上述世界上各种实行特殊经济政策地区的一种综合或混合？能否就此判断中国的经济特区政策包括了上述的各种特殊政策？显然不能。因为，虽然广义上的经济特区是指实行与国内其他地区（或称“普区”）不同政策的地区，但是，具体到每个特区，其赋予的特区政策都是有其明确的内涵与外延的，是不可以任意解释、随意取舍的。同样的，中国的经济特区也有着各自的特定内涵与外延。作为改革、开放的“窗口”和“试验区”，中央对每一个经济特区的设立都有着明确的政策要求和特殊政策实施的有效范围，超出这一范围（包括其外延，也包括其内

涵)，不仅是违反政策的，甚至是违法的。如上所述，世界上形形色色的“经济特区”就其每一类、每一个具体地点看，也都是有着它自己特定的内涵与外延的：自由贸易区有自由贸易区的含义，出口加工区有出口加工区的含义，自由港又有自由港的含义。当然，这些“特区”往往都不仅只有一种政策内容，而是包括了多种政策内容。但是，无论如何，具有特定的内涵和外延是不变的。单就“自由港”来说，它是主权国家采取的一种特殊港口政策，与其他形式的“特区”相比，自由港属于自由度最高，容纳层次最多，内容最为复杂，从而要求条件最为严格的一种“特区”。它所具有的一些内涵是其他形式的“特区”所不具有的。

那么，能否由此得出结论：我国的经济特区在新的历史条件下的发展方向就是实施自由港的政策呢？不是的。因为第一，如上所述，我国的每一个经济特区都有其特定的政策内涵，并不是每个经济特区都被赋予了实施自由港某些政策的要求；第二，每个经济特区在其进一步发展过程中，面临的发展任务与拥有的条件是不同的，因而其发展方向也将是各不相同的。对有的特区来说，实施自由港某些政策是合适的发展方向，而有的则不合适；第三，自由港政策的实施，不仅需要一定的政治、经济条件，而且需要特定的区位、人文地理、自然条件，它和兴办特区所要求的条件是不尽相同的。因而，作为一种试验，有的特区有必要也有条件向实施自由港的某些政策迈进，有的则未必。

因此，我们认为：我国的经济特区政策就具体每个特区而言，是有所不同的，不能认为每个经济特区的政策都包含了实施自由港的某些政策。中央仅赋予了厦门特区实施自由港某些政策的要求，它是有其特定含义的，是中央经过慎重考虑之后作出的一个重要决策。

当然，厦门可以实行自由港的某些政策，其意义不仅仅局限

于厦门，因为这意味着中国将继续在各个层次、各个方面进行改革、开放的试验，进行与国际经济规则接轨的试验，其所取得的经验，不限于厦门，而是对全国的特区，对全国都有借鉴、参考意义。我们认为，只有把这一问题认识清楚了，才能正确地理解中央的决策，而不至于不顾条件，盲目地把实施自由港的某些政策作为“优惠”来追求、攀比，从而保证经济特区更快、更好地向前发展，为全国的改革、开放提供更多、更好的经验。

第二节 厦门实施自由港某些政策的条件优势

厦门实施自由港的某些政策已 10 年，但迄今为止，人们对于中央的这一决策尚未形成完全一致的认识，应当说，其中的一个主要原因是对厦门实施自由港某些政策的条件优势尚未认识清楚。

由于地理位置的不可替代性，厦门在对台关系中所能发挥的作用是大陆任何其他城市所无法比拟的，而厦门之所以成为大陆实施自由港某些政策的首选地，亦与其在海峡两岸关系中具备特殊位置有着密切关系。因此，人们在论述厦门实施自由港某些政策的条件优势时，通常都以重彩描绘厦门在对台关系中的作用，相形之下，却对厦门具备实施自由港某些政策的良好的一般条件注意不够。以至有人产生这样一种误解，即厦门实施自由港的某些政策纯粹是一种政治安排，而不是一种经济选择。因此，在考虑厦门实施自由港某些政策的推进层次时，总是自觉或不自觉地优先考量海峡两岸关系的政治需求，从而使得厦门的经济发展过多地受到两岸关系发展的政治制约。

经过分析，我们认为厦门实施自由港的某些政策，因其地理位置及人文条件而形成在对台关系中的特殊作用，是其他地区所无法比拟和不可替代的，因此，这一因素在考虑如何继续推进自由港某些政策时仍是首要因素乃属毋庸置疑。但是，在此同时，我们必须对厦门实施自由港某些政策的一般条件有更清楚的认识。根据现有的文献，论者提出的建立自由港（实施自由港某些政策）的条件涉及：港口或国际通道；区位；腹地或国际后方市场；经济发展水平或经济总量；腹地的异质性；位置的接触性；对政治经济中心的远离性；时机等等。其中有些条件是大家一致公认的必要条件，如港口、区位、腹地等，而有些则仍未取得一致看法，如经济发展水平或经济总量、腹地的异质性以及与政治经济中心的远离性等等。但是不论人们对条件的看法有何不同，都存在两个共同的缺陷：首先，现有的研究在谈论条件时，都没有考虑不同类型的自由港对条件有不同的要求，或者说，在不同的条件下会产生出不同类型的自由港；第二，现有的研究在谈论条件时，都没有将这些条件与建立自由港的成本与效益联系起来考察。

通过对世界现有的自由港特别是比较成功的自由港进行具体的实证性研究，我们发现，不同类型的自由港对条件有不同的要求，也就是说，某些条件对于某些类型的自由港是必备的，而对于另一些来说则不是必备的。具体地说：（1）腹地（Hinterland）对建立自由港的重要性依其外向性的强弱而消长，腹地对于外向型的自由港并不构成必备条件，而对任何自由港都适用的应是“服务区域”（Area Served）的概念；（2）自由港是否具有与其腹地的异质性与自由港的类型有关。自由港按照其与本国的地理连接关系可分为两类，一类是远离本土的，另一类则是与本土相连或虽然分离但相距不远的，后一类的自由港通常都不存在腹地的异质性问题；（3）与本国政治经济中心的远离性在统计意义上成立，发

展中国家为了避免对本国经济的可能冲击多把自由港设在远离本国政治经济中心的地区；(4) 区位（对国际、区际贸易能起桥梁作用）、港口条件（水深、避风、不冻、不淤、可建泊位岸线长度等）是自由港成功的最为关键的必备条件。

但是，根据上述的分析仍不能下结论判断厦门进一步实施自由港某些政策的条件优劣，因为我们还没有把条件与建立自由港的成本与效益联系起来考察。

根据研究，我们认为，自由港的效益主要来自自由港产生的贸易创造效应。这里，贸易创造是指由于设立自由港而出现的贸易额（包括商品贸易和提供服务）的扩大效应。而自由港的贸易创造效应的大小，取决于自由港与其腹地的异质性、自由港的区位、自由港的服务区域以及自由港的港口条件因素。具体地说，(1) 拟设港地区与其腹地的异质性越明显，设立自由港后冲破的贸易障碍就越大，贸易的增量也越大；(2) 拟设港地区的区位越优越，对服务区域内的工商企业的吸引力越强，设港后的贸易扩张潜力越大；(3) 拟设港地区的潜在服务区域越广，贸易流量越大；(4) 拟设港地区的港口条件越好，船只停泊越方便，转口贸易量越大。

而自由港对设港国的成本主要是隔离成本、关税减免损失和贸易转向效应。这里，隔离成本包括为防止设立自由港（实施自由港某些政策）对本国其他地区社会经济产生冲击而付出的费用和为防止走私而建立和维持隔离设施所付出的费用两个部分；贸易转向效应是指由于减免关税使本地和本国产品在自由港内不敌外国产品而对设港国造成的经济损失。具体地说，设立自由港（实施自由港的某些政策）的成本与下列因素有关：(1) 自由港是否具有与本国政治经济中心的远离性以及自由港区的地形决定着隔离成本的高低。自由港距本国政治经济中心越远，对本国的政

治经济产生冲击的可能性越小。若自由港是个岛屿或半岛，则便于隔离，比较容易控制走私；（2）设立自由港的关税减免损失可以有两种计算方法：第一种是按未设立自由港条件下的进口额计算减免关税后的财政损失；第二种是按设立自由港后的实际进口额计算减免关税后的财政损失。根据机会成本原理，计算设立自由港的关税减免损失应按第一种方法计算；（3）贸易转向效应主要与本国及本地产品的竞争力与销售量有关。本国及本地产品在拟设港地区的销售量越大，产品竞争能力越弱，贸易转向效应也就越强；反之，则越弱。

上述设立自由港（实施自由港某些政策）的成本—效益评价模型可以表述为：

$$P=R-C=R(h, I, s, t)-C(i, j, z)$$

其中，P表示净效益，R表示效益，h表示自由港与其腹地的异质性，I表示自由港的区位，s表示自由港的服务区域，t表示自由港的港口条件，C表示成本，i表示隔离成本，j表示关税损失，z表示贸易转向效应。

我们运用上述模型对厦门、深圳、大连、连云港和海南洋浦等5个地点进行的比较分析结果显示，从效益上看，厦门的确是中国大陆实施自由港某些政策的首选地点。因为根据上面设置的各项指标，厦门除了由于腹地较小在服务区域方面可能落后于深圳、大连和连云港外，其他方面的条件都处于优越地位。但是，腹地较小对于一个外向型的自由港来说，并不一定构成条件上的缺陷。因为，腹地大同时意味着内地的市场大，在我国的内地企业的国际竞争力还比较弱的情况下，选择腹地深广的地点设立自由港，容易形成外国跨国公司产品进入我国市场的“突破口”，对我国的国际收支平衡造成冲击。而在厦门这样的地方设立外向型的经济特区（实施自由港某些政策）有利于我国的国际收支平衡。若