

跨世纪的

朱崇实 陈振明 翁君奕 等著

中国经济特区

政策回顾与展望

中国的经济特区已走过了 15 年的光辉历程,取得了令人赞叹的成就。本书试图总结中国经济特区发展的经验,以期能够从中得出有助于中国改革开放更好地发展的宝贵启示。本书内容主要分为三个部分:中国经济特区在中国经济中的地位;中国经济特区政策的回顾和评价;中国经济特区及特区政策发展取向。本书综合论述了中国经济特区产生的历史背景、设区目标和取得的成就,以及特区得以成功的原因。对于经济特区未来的作用和发展方向,作者认为需要根据国际惯例和国内经济发展新格局来重新规范,选择适应新形势的新模式和新政策。

★特区经济丛书★

9



鹭江出版社



〔闽〕新登字 08 号

• 特区经济丛书(9) •

跨世纪的中国经济特区

——政策回顾与展望

朱崇实、陈振明、翁君奕等著

*

鹭江出版社出版 • 发行

(厦门市莲花新村香莲里 15 号)

邮政编码:361009

福建新华印刷厂印刷

开本 850×1168 毫米 1/32 12 印张 2 插页 277 千字

1995 年 12 月第 1 版

1995 年 12 月第 1 次印刷

印数:1—2000

ISBN 7—80610—234—5

F·17 定价:(精)24.00 元
(平)14.00 元

96
F127.9
23
2

作者:朱崇实 陈振明 翁君奕
陈其林 李文溥 张馨
庄宗明 黄达忠 胡荣
张小金 沈艺峰 朱同琴

★特区经济丛书★
鹭江出版社

7A C13/67

352335

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。为了介绍特区经济成就,总结特区成功经验,促进社会主义市场经济理论研究的深入和发展,为深化改革、扩大开放提供理论依据和具体设想,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,它将对我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步、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,受到广大读者的好评。

1992年7月20日

要对 5 个经济特区的问题进行深刻的研究^①

(代 序)

于 光 远

我主张在总结这次研讨会时,把范围基本上限制在 5 个有“经济特区”名称的经济特区上。我不反对在讨论时涉及未被称之为特区而在政策优惠上不少于这 5 个特区的上海浦东新区,涉及众多的沿海和沿江的经济开发区,涉及 5 个经济特区之外的若干保税区以及众多的科学工业园、加工工业区等等。它们同这 5 个经济特区都是由上而下建立的、以开放带动全面性改革的、或大或小的区域,它们是属于同一类的。因此涉及这些地区的问题不但不可避免,甚至是必要和有益的。但是我还是认为,在总结这个会议时,把范围基本上限制在现有的 5 个经济特区之内为好。我的理由是,这么做可以使我们作出的判断针对性更强,见解更为确定、更为具体,并且更为当务所急。

在提出和开始建立这 5 个经济特区后最初的一段时间内,特区便从观念形态上的事物开始向现实的事物转变。当时,特区还未建立起来,实践的主体是中央政府,而且中央政府可以说是唯一的

^① 本文是于光远先生在“中国经济特区发展国际研讨会”(海口,1995 年 4 月)闭幕式上的书面发言。

主体。现在最早建立的4个经济特区深圳、珠海、汕头、厦门已快纪念它们的15周岁生日了,就是最迟建立的海南特区也已经有7周年了。今天,在实践的主体中增加了5个特区的政府和居民这一个方面。但是应该承认,特区既然是中央政府作出决定并且采取行动建立起来的,那么特区的进一步发展,中央政府仍然是一个实践的主体。特区不仅是特区人民的特区,也是中华人民共和国的特区,是全国人民的特区。因此在进一步实现增创特区新优势、发展特区、使之更上一层楼的今天,除了各经济特区的政府和居民要很好地发挥自己的实践主体的作用外,中央政府也要发挥自己的实践主体的作用,这样才能收到良好的效果。为此,今天5个经济特区的政府和居民一定要思考和提出增创特区新优势的思路和方法,中央政府也一定要思考和提出增创特区新优势的思路和方法。经济特区政府和中央都要充分发挥自己作为实践主体的主动性。这一点,我认为应该引起中央政府各部门的注意,同特区政府和人民取得共识。

至于我们这些学者们,在任何时候都可以被视作实践的主体,但任何时候又都不能独立成为主体。学者们这个“毛”要附在5个经济特区的政府、居民的“皮”上,也要附在中央政府这张“皮”上,才能真正作为主体的一个因素发生作用。学者们应该为各经济特区增创特区优势的思路和方法进行科学论证,也应该为中央政府提出增创特区优势的思路和方法进行科学论证。

这个会第一个单元的题目是“中国经济特区的新形势”。这是我们今天探讨经济特区问题的事实出发点。在“新形势”这个概念中,当然包括这5个经济特区当前的外部环境和内部状况。看来在这个问题上与会者还存在若干不同的看法。对于这个问题,我的一个基本看法是,必须很好地把握住中国经济特区的特点,而中国经济特区的特点来自中国的特点。中国是一个人口特别多、土地面

积特别大的国家；中国是一个发展中的国家；中国广大人民正尽智尽力地在尽可能短的时间内把中国建设成为现代化的社会主义强国；中国正处在改革时期，而且从1979年开始，改革已经经历了16个年头。在16年中，中国的经济体制改革已经取得了十分巨大的成就，党中央作出了要在中国建立社会主义市场经济体制的决定，现代市场经济文化得到了很大的发展和提高。但中国的经济体制改革尚未完成，还有一段艰巨的路程要走。我们还要看到，中国地区之间的发展不平衡是历史的产物，目前我国经济发达地区在带动不发达地区的发展上起了很大的作用。还有一点是我们要看到的，那就是在改革中，中国已经建立起社会主义基本制度的地区出现了从一制一式（一个社会主义基本制度下只允许有一种模式）向一制多式（一个社会主义基本制度下允许有多种模式）的转变……以上讲到的这些中国历史上长期形成的或近年来新出现的种种特点决定了中国经济特区的基本任务。中国经济特区的这种以开放带动全面性改革的模式是已经被实践证明了的非常成功的模式之一，它已经起到了巨大的示范作用和对其他地区发展的促进作用。由于上面指出的中国经济特区的特点，经济特区在改革中排头兵的作用、窗口的作用，并没有过时，今天我们提出增创经济特区优势的出发点就在这里。

在研究建立中国经济特区问题时，从一开始我们就参照和吸收了外国的经验，今后我们还要继续做好这方面工作。但从中国的经济特区所肩负的历史使命和它自建立以来在我国改革开放中所发挥的巨大作用来看，它有着与外国特区很不相同的性质。在这方面我们要有清醒的头脑和进行深入的研究。

在研究中国经济特区问题时，我们还要注意到以苏南模式、珠江三角洲模式、温州模式等为代表的那些改革先进地区的模式。它们与5个经济特区等以开放带动改革的区域的模式不同，但它们

的改革经验也值得许多地区根据本地情况借鉴推行。各种不同的改革先进地区的模式各有各的适用性和重要性,而我们现在讨论的5个经济特区则具有更大的重要性。这一点是长时期实践所证明了的,也是这个研讨会发言者的共识。这种情况也与中国是一个特别大的发展中国家和正处在伟大的改革时期有关。

同时,我认为还要特别注意研究5个经济特区之间的共性和各自的特性。我认为应该特别重视他们的共性。这里说的共性中首先包括它们都是存在了相当久的、并且已经取得了很大成就的地区,我们研究这5个经济特区的问题时就要从这个历史形成的现实出发。我们还要看到这5个经济特区在这许多年中都有了丰富的经验的积累。这些经验是我们花了很长的时间和付出了很大的代价取得的。我们还要看到这5个经济特区目前都存在着某些共同的困难和问题。这些困难和问题是必须正视的。我们的研究应该从我国经济社会的根本利益出发,探讨增创经济特区优势的思路和方法,做经济特区进一步发展的促进派。

在说到这5个经济特区的共性时,我们还要看到,这5个经济特区的位置都处在南中国、濒临南中国海,这个地理位置方面的特点是不应该忽视的。考虑到1997年港澳回归祖国后这些特区与港澳的关系更加紧密;考虑到中国大陆以及实行社会主义制度的海南岛同港澳、台湾省间的经济协作的发展;考虑到东亚经济的腾飞;考虑到21世纪很可能是太平洋世纪,这5个经济特区又有一种特别的重要性。

总之,我们这次研讨会讨论的主题是非常重要的,它会对特区问题的进一步研究起到推动作用。我祝贺这次会议在国内外与会者的共同努力下所取得的成功!

1995年4月14日

目 录

第一章 总论	(1)
第一节 经济特区在中国经济中的地位	(2)
第二节 经济特区政策的回顾与评价	(8)
第三节 经济特区及特区政策的重新规范	(19)
第二章 经济特区的外商投资与外资政策	(28)
第一节 经济特区吸收外商投资概况	(28)
第二节 经济特区外商投资政策的内容	(34)
第三节 经济特区外商投资政策评价	(45)
第四节 展望与建议	(57)
第三章 经济特区的外贸发展与外贸政策	(62)
第一节 经济特区对外贸易发展成就评述	(62)
第二节 90 年代国际经贸形势对特区外贸发展与外 贸政策的影响	(72)
第三节 21 世纪经济特区外贸发展的政策创新思路	(79)
第四章 经济特区的财政及其政策	(86)
第一节 经济特区财政发展概况	(86)
第二节 经济特区财政“特”之所在	(99)
第三节 经济特区财政体制与政策的问题分析.....	(109)
第四节 经济特区财政改革的总体思路.....	(117)

第五章 经济特区的金融及其政策	(127)
第一节 经济特区现行金融政策评价.....	(127)
第二节 经济特区金融政策展望.....	(135)
第六章 经济特区的产业结构和产业政策	(143)
第一节 经济特区产业结构的现状.....	(143)
第二节 经济特区现行产业政策及评价.....	(153)
第三节 90年代后期中国经济特区的产业结构和产业 政策.....	(164)
第七章 经济特区的企业制度改革及其政策取向	(175)
第一节 经济特区企业制度及政府企业制度政策发展 的回顾.....	(176)
第二节 经济特区企业制度的现状及存在的问题.....	(186)
第三节 经济特区企业制度改革的若干理论思考.....	(189)
第四节 经济特区建立现代企业制度的若干政策选择	(200)
第八章 经济特区的行政体制改革及其政策取向	(214)
第一节 经济特区行政体制改革的进程.....	(215)
第二节 经济特区行政体制改革的困境.....	(220)
第三节 经济特区行政体制改革新思路.....	(226)
第九章 经济特区的社会保障制度改革及其政策取向	(248)
第一节 经济特区社会保障制度的改革现状.....	(248)
第二节 经济特区社会保障制度全面改革的对策思考	(257)
第十章 经济特区的教育改革及其政策取向	(276)
第一节 经济特区教育改革的历程与成就.....	(276)
第二节 经济特区教育改革与发展中存在的主要问题	

.....	(283)
第三节 新形势下经济特区教育改革和发展的政策	
思考.....	(289)
附录:经济特区政策发展研究文献索引	(306)

第一章 总 论

中国的改革与开放如同新中国的成立一样,都是世界现代史上具有划时代意义的事件。而中国经济特区的诞生,是中国改革、开放政策的一个最重要的组成部分,世人将她看作是中国改革、开放的一个标志。今天,中国的经济特区已经走过了 15 年的光辉历程,取得了令人叹服的成就,许多人将她称作是一个“不可思议的奇迹”。15 年在人类的历史长河中只是短短的一瞬间,但是,一项政策在 15 年的时间里都得到始终如一的贯彻执行,则在中外都是一件引人注目的事情,况且这一政策在 15 年的时间里取得了如此巨大的成功。于是,在中外都有人提出应当认真地总结中国经济特区发展的经验,以期能够从中得出有益于中国的改革、开放更好地发展的宝贵启示。我们的研究在特区财税、金融、外资、外贸、产业政策、企业制度、社会保障、教育及政府体制等方面展开,形成我们对中国经济特区政策的总体看法,其中包括对中国经济特区今后发展的判断与见解。

第一节 经济特区在中国经济中的地位

一、经济特区的产生和发展

1978年,中国共产党十一届三中全会作出了把工作重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策,同时确定了实行经济体制改革和在自力更生、艰苦奋斗的基础上实行对外开放的方针,提出要在自力更生的基础上积极发展同世界各国平等互利的经济合作,努力采用世界先进技术和先进设备,号召人们要利用两种资源——国内资源和国际资源;开拓两个市场——国内市场和国际市场;学会两套本领——国内经济的本领和开展对外经济贸易的本领。^① 中央的这一重大决策得到了全国人民的拥护和支持,但是由于经过30余年的闭关锁国,特别是经过“文革”十年的浩劫,人们对应当如何贯彻执行中央的这一决策则感到茫然。在这种形势下,人们自然想到最好先打开一扇“窗口”或先开辟一块“试验田”。

1979年4月,中央召开工作会议,主题是讨论如何贯彻党的十一届三中全会精神。会议期间,在听取广东省同志汇报如何利用广东的优势加快广东的经济发展时,邓小平同志倡议,可以划出一块地方,办特区。同年6月,广东、福建两省根据中央改革、开放的方针,分别向中央提出报告,要求在两省的对外经济活动中实行特殊政策和灵活措施,以便发挥两省靠近港澳,面对台湾,华侨众多,资源丰富,对外交往比较便利的优势,抓住有利的国际形势,在改

^① 参见《中共中央第十一届三中全会公报》,人民日报,1978年12月24日,第2版。

革、开放中先行一步,把经济尽快搞上去。并根据邓小平同志的倡议,提出在广东省的深圳、珠海、汕头和福建省的厦门各划出一块地方,试办出口特区;在特区内,允许华侨、港澳商人直接投资办厂,也允许某些外国厂商投资设厂,或同他们共办合营企业等。两省的报告,很快得到了党中央和国务院的批准。随之两省开始了特区的各项筹建工作。1980年8月,五届全国人大常委会第15次会议批准颁发了《广东省经济特区条例》,从而正式向全世界宣告了中国经济特区的诞生。

最初设立的4个经济特区分别是:深圳经济特区,面积为327.5平方公里;^① 珠海经济特区,面积6.81平方公里;汕头经济特区,面积1.6平方公里;厦门经济特区,面积2.5平方公里。随着特区建设的发展,为了便于特区的开发建设和管理,根据需要,国务院对珠海、汕头、厦门3个特区的面积又先后作了几次调整。1983年6月,珠海特区的面积调整为15.16平方公里,1987年又扩大为121平方公里;1984年11月,汕头特区的面积调整为52.6平方公里,1991年4月又扩大为234平方公里;1984年3月,厦门特区扩大到厦门全岛及鼓浪屿,面积为131平方公里。

在发展模式上,中央最初的设想是:深圳、珠海特区发展成工业为主、工贸结合、兼营他业的综合性特区,而汕头、厦门则主要是发展以“三来一补”为主的出口加工区。但随着实践的发展,现实证明综合性特区更有利于中央创办特区意图的实现,因此,特区设立后不久,汕头、厦门两特区实际上也是按综合性特区的模式来发展的。

在这同一时期,中央作出的另一个重要决策就是加快海南岛

^① 本书所引用的统计数字,除有特别说明的以外,全部引自历年《中国对外经济贸易年鉴》和各省、市统计局发布的“国民经济和社会发展统计公报”。

的开发建设。1987年9月,中共中央、国务院发出《关于建立海南省及其筹建工作的通知》,并宣布国务院将给海南省更多的自主权,规定更为优惠的政策,使它成为中国最大的经济特区。1988年4月,第七届全国人民代表大会通过了关于建立海南省和设立海南经济特区的决议。海南经济特区划定面积为34000平方公里。

二、中国经济特区在中国经济中的地位

我们在前面说过,由于多年的封闭和禁锢,无论是干部还是群众均对改革和开放感到茫然,人们希望能有一个“窗口”或“样板”,为中国的改革、开放提供示范。对此,邓小平同志在设立特区之初就明确指出:“特区是个窗口。是技术的窗口,知识的窗口,管理的窗口,对外政策的窗口。”国务院在关于特区建设的一系列指导文件中则对特区的任务作了更加具体的规定:特区应成为我国发展同世界各国经贸往来的桥梁,比较集中地吸收和利用外资的场所,学习和引进外国的先进科学技术和管理方法;同时,在经济体制及政府职能改革方面作大胆的试验,为全国的体制改革提供经验与示范,从而促进我国社会主义现代化建设,并为香港、澳门回归祖国,保持香港、澳门的繁荣和稳定,促进海峡两岸和平统一,为实现“一国两制”,完成祖国统一大业的战略决策做出贡献。

可以说,中国经济特区很好地担负起了历史赋予她的重任,15年来,经济特区作为中国改革开放的“排头兵”,充分发挥了对外开放的“窗口”作用,成为探索建立社会主义市场经济体制的一片成功的“试验田”。

首先,经济特区是中国经济发展最快的地区,由经济增长而产生的扩散效应已使得经济特区成为带动所在区域发展的火车头。在创建特区之初,深圳、珠海、汕头、厦门四地的经济实力在全国无足轻重、毫无地位,除了厦门由于福建省的经济落后而使它在本省尚有一席之地外,其他3个特区在本省亦属落后的地方。海南更是