

2010

国务院发展研究中心研究丛书

DEVELOPMENT RESEARCH CENTER
OF THE STATE COUNCIL

区域开放新战略

CHINA'S NEW REGIONAL OPENING-UP STRATEGY

隆国强 主编 胡江云 执行主编



中国发展出版社

2010

国务院发展研究中心研究丛书

DEVELOPMENT RESEARCH CENTER
OF THE STATE COUNCIL

区域开放新战略

CHINA'S NEW REGIONAL OPENING-UP STRATEGY

隆国强 主编 胡江云 执行主编



中国发展出版社

封面设计：耀午书装

图书在版编目（CIP）数据

区域开放新战略/隆国强主编. —北京：中国发展出版社，2010.12

ISBN 978 - 7 - 80234 - 608 - 6

I. 区… II. 隆… III. 地区经济—经济发展
战略—研究—中国 IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2010）219698 号

书 名：区域开放新战略

主 编：隆国强

出 版 发 行：中国发展出版社

（北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037）

标 准 书 号：ISBN 978 - 7 - 80234 - 608 - 6

经 销 者：各地新华书店

印 刷 者：北京科信印刷厂

开 本：700 × 1000mm 1/16

印 张：11

字 数：141 千字

版 次：2010 年 12 月第 1 版

印 次：2010 年 12 月第 1 次印刷

定 价：35.00 元

咨 询 电 话：（010）68990692 68990622

购 书 热 线：（010）68990682 68990686

网 址：<http://www.developpress.com.cn>

电 子 邮 件：fazhan@drc.gov.cn

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页，请向发行部调换

国务院发展研究中心研究丛书

编委会名单

主 编：张玉台

副 主 编：李 伟 刘世锦 侯云春 卢中原

编委会成员：（按姓氏笔画为序）

丁宁宁 冯 飞 卢 迈 卢中原

包月阳 刘世锦 吕 薇 米建国

任兴洲 孙兰兰 迟福林 陈小洪

李 伟 李善同 陆文强 余 斌

张小济 张玉台 张军扩 郭励弘

侯云春 夏 斌 程秀生 韩 俊

葛延风 隆国强

本书课题组主要成员

课题负责人：隆国强

课题协调人：胡江云

课题组成员：许宏强 隋 强 胡长顺 邱 薇

前言

Foreword

中国的对外开放，是从沿海起步，渐次向沿江地区、沿边地区及内陆地区推进的。这种开放的区域渐进方式，与中国渐进式改革的逻辑是一致的。随着中国社会主义市场经济体系的不断完善，平等竞争成为了共识。中国加入世界贸易组织后，一方面对外开放的领域大大拓展，另一方面，内外资企业的税收政策也实现了统一。在这种背景下，不同区域的差异化开放政策是否也应统一？

但是，如果认真审视近几年中国不同区域的开放政策，似乎与统一的方向背道而驰。在前期取得开放先机的沿海地区，有人在感叹“特区不特”。与此同时，从沿海地区的滨海新区，到内陆开放型经济，再到边境开发开放试验区等，新的区域开放形式如雨后春笋般涌现出来。科学发展先行区、两型社会示范区、城乡统筹实验区等多种区域政策，也包含着差异化的对外开放政策。事实表明，区域开放政策的差异化现象愈演愈烈。

区域开放政策的差异化，背后的逻辑是什么？早期建立经济特区时，在特区实行特殊的开放政策，理由是清楚的：第一，我们没有对外开放的经验，因此，要在特区这个“实验室”先行先试，总结经验；

第二，整体经济体系处于计划经济体制之下，只能在少量区域率先实行特殊的开放政策，才能营造出与国际市场相衔接的投资小环境；第三，集中力量先在有限的区域内完善基础设施，实行特殊开放政策，避免“撒胡椒面”，可能尽快取得实效，起到示范作用。随着对外开放的持续扩大和社会主义市场经济的完善，支持区域开放政策差异化的上述理由大大减弱。

区域开放政策的差异化，应该有着更深刻的原因。全球金融危机后，欧盟不同成员国的表现，给了我们一些有益的启示。欧盟有统一的货币政策，虽然存在着财政赤字的上限规定，但各成员国的财政政策不统一。危机爆发后，很多国家的财政赤字突破了欧盟规定的上限，个别经济体还陷入了债务危机。我们知道，货币政策是宏观经济政策，其实是由占整体经济较大比重的地区的经济运行情况决定的。当有些大国面临通货膨胀问题时，另一些小国可能面临的是失业的困扰，针对通货膨胀的紧缩的货币政策，当然会令小国雪上加霜。因此，由于不同区域的比较优势不同，发展阶段不同，面临的突出问题也可能不同，如果在各个方面都实行统一的政策，很多地区的比较优势就难以发挥，经济发展潜力就得不到充分挖掘，久而久之，就会产生区域离心力。因此，如果我们认真审视，在任何一个大国，区域差异不可避免，区域政策的差异化也就不可避免，开放政策作为区域政策的重要内容，不同地区因地制宜地实行不同的开放政策，才能充分发挥各地的比较优势，加速区域经济的发展。

因此，站在我国发展新的历史起点上，区域开放政策不能简单的“一统了之”，而是需要分析新形势下不同区域面临的新机遇、新挑战，按照科学发展观和转变发展方式的要求，围绕区域协调发展的目标，因地制宜地制订有利于充分发挥不同地区比较优势的区域开放战略。

在这一理念指导下，我们将国内不同区域划分为四类，即沿海发达地区、沿海欠发达地区、内陆地区和沿边地区，分别研究他们在新形势下推进对外开放的新战略。沿海发达地区如何提高对外开放的水平，具

有全局意义；沿海欠发达地区长期处于沿海发达地区成功的光环之下，一直鲜有针对沿海欠发达地区开放战略的系统性研究，我们的这项研究试图补上这个缺憾；几年前重庆率先提出内陆开放型经济并进行了卓有成效的探索，亟待进行理论总结并在更大范围推广；沿边开放曾经一度领先，但未能与时俱进，原有的开放政策已经不合时宜。

沿海发达地区如何提高开放水平？沿海欠发达地区如何急起直追？内陆开放如何尽快取得实效？沿边开放如何大胆突破？课题组的同仁们进行了深入探索，将课题成果结集出版，期望得到大家的指正。

隆国强

2010年12月2日

目 录

Contents

第一章 区域开放与协调发展的关系 / 1

- 一、中国区域开放的战略与政策 / 1
- 二、中国对外开放的区域推进 / 7
- 三、对外开放政策对区域协调发展的影响 / 14

第二章 我国区域开放的新形势与新战略 / 27

- 一、后危机时期的国际经济环境 / 27
- 二、我国开放发展面临的机遇与挑战 / 29
- 三、我国经济发展方式转变与对外开放战略调整 / 31
- 四、中国区域开放战略的基本目标 / 33

第三章 提升沿海发达地区开放水平 / 36

- 一、提升对外开放水平的内涵与目标 / 36
- 二、沿海发达地区提升开放水平的政策措施 / 41
- 三、建立世界级研发创新圈——以深港创新圈为例 / 48
- 四、发展国际物流业——以广州空港物流园区为例 / 57

第四章 努力推进东部沿海欠发达地区对外开放 / 63

- 一、东部沿海欠发达地区的界定 / 63
- 二、东部沿海欠发达地区的优势、劣势分析 / 68
- 三、东部沿海欠发达地区面临的机遇与挑战 / 77
- 四、东部沿海欠发达地区对外开放的新战略和政策措施 / 81

第五章 积极探索和大力发展内陆开放型经济 / 88

- 一、把握内陆开放型经济的内涵 / 89
- 二、抓住发展开放型经济的机遇 / 96
- 三、确立发展开放型经济的战略目标 / 108
- 四、探索发展内陆开放型经济的战略思路和政策措施 / 119

第六章 加大沿边开放，实现安边富民 / 133

- 一、沿边地区发展面临严峻形势 / 133
- 二、我国边贸政策调整和边贸发展问题凸显 / 135
- 三、沿边对外开放具有战略意义 / 142
- 四、沿边对外开放战略的有关政策措施建议 / 146

参考文献 / 159

后 记 / 163

区域开放与协调发展 的关系



一、中国区域开放的战略与政策

改革开放之前，中国实行进口替代战略，以计划经济体制作为配置资源的手段，通过对内实行“工农业剪刀差”和对外实行汇率高估与贸易保护，降低了工业化的成本，大力推动了工业化，至改革开放前，初步建立起了较完整的现代工业体系。但是，在高度贸易保护环境下建立起来的工业体系，国际竞争力很弱。

改革开放之后，中国调整了经济发展战略，从计划经济体制下的“进口替代”战略，转变为“进口替代与出口导向相结合”的战略，即在资本、技术密集部门继续实行进口替代的战略，而在劳动密集部门实行出口导向的战略，开放部门的主要责任是为进口替代部门引进技术、设备和原材料提供外汇。因此，中国对外开放的核心目标是出口创汇。

围绕“出口创汇”这一核心目标，中国的开放战略主要在两条主线上展开，一是吸收出口导向型的外商直接投资；二是鼓励扩大出口。

(一) 吸引外商投资，坚持出口导向

1. 建立经济特区等特殊功能区

在改革开放之初，无论是投资硬环境（主要是基础设施）还是投资软环境（政策、法律、政府管理与服务等），都不能满足外国投资者的要求。因此，借鉴一些国家出口加工区建设的成功经验，从1980年开始，中国在深圳、珠海、汕头和厦门建立经济特区，其目的就是在特定的空间里创造适合外国投资者要求的投资环境：一是建立完善的基础设施；二是对外资实行优惠的税收政策，包括进口设备免关税、所得税实行减免；三是对外资项目进行筛选，鼓励出口导向型的项目，一方面对外资项目提出绩效要求，主要是本地含量、外汇平衡和出口比例的要求；另一方面对出口型企业（出口超过其产值70%）在所得税方面给予再减半的优惠。在经济特区取得初步成功的基础上，1984年中国在沿海14个城市建立了经济技术开发区，实行类似经济特区的政策。此后，又建立了高新技术开发区、保税区、出口加工区等多种类型的特殊功能区。通过建立特殊功能区，创造了满足外资企业要求的投资环境，对外商投资企业产生了较大的吸引力，中国土地、劳动力成本优势与外商投资者技术、管理和国际营销网络的优势结合，大大增强了这些出口导向型外资项目在国际市场上的竞争力。

至此特殊功能区成为中国外贸发展的重要基地，2007年，特殊经济区进出口总额占全国的34.0%，其中占出口的31.8%，进口的36.7%（见表1.1）。

表 1.1 特殊经济区在中国对外贸易中的作用（2007 年 1~6 月）

特定经济地区	进出口		出 口		进 口	
	金额 (千美元)	占全国的比重 (%)	金额 (千美元)	占全国的比重 (%)	金额 (千美元)	占全国的比重 (%)
经济特区	204949747	8.0	114478601	8.0	90471146	8.0

续表

特定经济地区	进出口		出 口		进 口	
	金额 (千美元)	占全国的比重 (%)	金额 (千美元)	占全国的比重 (%)	金额 (千美元)	占全国的比重 (%)
经济技术开发区和特殊开放区	275291222	10.7	136358898	9.5	138932324	12.3
高新技术产业开发区	92003693	3.6	51353454	3.6	40650239	3.6
保税区	136295057	5.3	46451373	3.3	89843684	7.9
出口加工区	152329568	5.9	101470484	7.1	50859084	4.5
保税物流园区	9121308	0.4	4109086	0.3	5012222	0.4
合计	869990595	34.0	454221896	31.8	415768699	36.7

数据来源：《海关统计》，2008 年。

2. 实行加工贸易政策

中国实行对外开放政策之际，正值日本和东亚新兴经济体劳动密集型产业因成本上升而对外寻求低成本生产加工地之时。这些投资项目具有“大进大出”的特点，其原材料、零部件需要从母国或其他经济体进口，其产品需要出口。为适应这些外资项目的这一特点，中国政府实行了加工贸易政策，即企业用于加工复出口的进口料件，进口时免征关税和进口环节税（主要是增值税）。这一政策消除了中国的高关税与增值税对使用进口料件的阻碍。随着加工贸易在国内产业增值链条上的不断延伸，海关、检验检疫等管理部门不断改进监管，在通关程序、跨关区结转等方面大大提高了便利化程度，使得加工贸易在全国范围内发展。加工贸易在中国对外贸易中的作用日益重要，成为中国对外贸易的主要方式之一。

外商投资企业成为中国出口的主力军，2007 年，外商投资企业占中国出口的 57.1% 和进口的 58.5%。加工贸易是外商投资企业开展对外贸易的主要方式，加工贸易占外商投资企业出口的 75%，占外商投资企业进口的 55%。而中国加工贸易出口中，84.5% 是由外商投资企

业完成的（见表 1.2）。由此可以看出，加工贸易政策对于吸引外商投资企业在华开展出口活动的重要性。

表 1.2 加工贸易与外商投资企业在中国对外贸易中的作用（2007 年）

项 目		出 口		进 口	
		金额（亿美元）	占比（%）	金额（亿美元）	占比（%）
总 值		12180.1	100	9558.2	100
贸易方式	一般贸易	5385.8	44.2	4286.5	44.8
	加工贸易	6176.5	50.7	3684	38.5
	其他贸易	617.8	5.1	1587.7	16.6
企业性质	国有企业	2248.1	18.5	2697.2	28.2
	外商投资企业	6955.2	57.1	5594.1	58.5
	其他企业	2976.8	24.4	1266.9	13.3

数据来源：商务部：《对外经济贸易简要统计（2007）》。

除上述两个方面的重要政策外，中国政府曾经对外商直接投资实行鼓励性政策，如对外商直接投资企业进口设备减免关税和进口环节税、对外资企业所得税实行一定时期的免税和减半税收优惠。另外，各地方政府也将吸收外商直接投资作为发展本地经济、提升产业结构的重要手段，在基础设施、土地供应、政府服务、劳工供应等方面对外国投资者提供便利、优惠的服务，力图创造一个良好的投资环境。地方政府采取了多种有效措施来开展投资促进活动（招商引资），取得了明显的成效，但地区间在引资方面的恶性竞争也造成了一些问题。

（二）改革贸易管理制度，大力鼓励出口

对于本地企业，中国政府也一直实行鼓励出口的政策，当然外商投资企业也同样享受这些政策。具体包括以下几个方面。

1. 实行有利于出口的汇率制度

在进口替代战略下，为了降低工业化成本，计划体制下中国对内压低农产品价格，抬高工业品价格，对外则高估人民币汇率。但自从 20

世纪 80 年代开始, 为了鼓励出口, 人民币汇率持续降低, 从 1981 年的约 1 美元兑 1.7 元人民币, 到 1994 年变为 1 美元兑 8.7 元人民币, 此后人民币开始缓慢升值, 目前约为 1 美元兑 6.8 元人民币 (见图 1.1)。

实行汇率双轨制。在 20 世纪 80 年代中期, 为了鼓励出口, 中国政府允许出口企业保留一部分出口赚取的外汇, 并开设外汇调剂市场, 外汇调剂市场上的汇价由市场决定, 出口企业可以在这个市场上以高于官定汇率出售其所拥有的外汇, 这实际上也是对出口企业的一种鼓励。进口替代部门则可以以人为高估的官定汇率进口设备和技术, 从而降低进口成本。直到 1994 年, 中国实行外汇改革, 取消了外汇调剂市场, 实行单一的有管理的浮动汇率制度。

另外, 中国还长期实行钉住美元的汇率制度, 汇率的稳定使出口企业避免了汇率波动的风险, 对出口也是有利的。

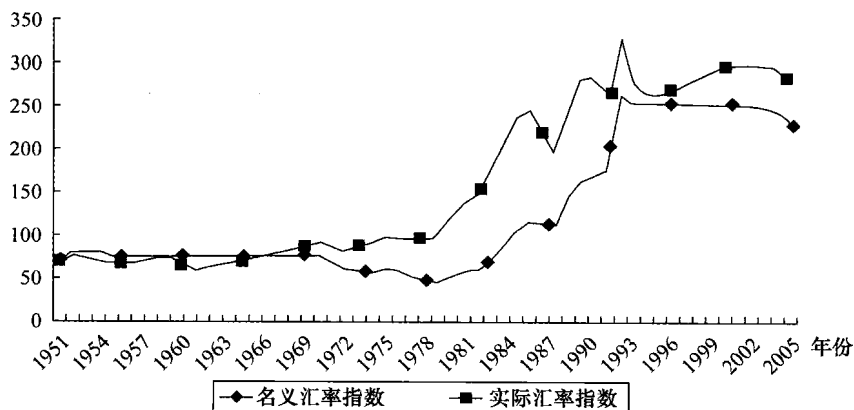


图 1.1 人民币名义和实际汇率指数变化 (1950 = 100)

数据来源: 美国 BEA; 中国国家统计局。其中, 我国 1984 年之前 CPI 用城镇 CPI 代替。汇率采用直接标价法, 指数下降代表人民币升值。转引自陈昌盛对人民币汇率长期趋势分析的研究报告。

2. 出口退税

按照 WTO 的规则, 出口产品可以不含间接税。中国自 1985 年开始实行出口退税, 最初是将出口商品所含的产品税退还给出口企业。1994

年税制改革后，中国取消了产品税，实行增值税和消费税，出口退税制度变成向出口企业退还出口商品所含的增值税和消费税，以使中国商品在国际市场上取得与其他国家出口商品平等的竞争地位。不过，由于出口增长很快，出口退税额相应快速增长，给财政带来了较大的压力，同时，近年来中国外贸顺差增长过快，因此，中国政府分批分次下调了多种商品的出口退税率^①，导致相当多种类的出口商品没有做到足额退税，即这些商品含有全部或部分间接税出口到国际市场。

3. 外贸权改革

在计划经济与进口替代战略下，政府控制企业的外贸权，改革开放之初，只有约 10 家外贸公司可以从事对外贸易。实行开放政策以后，除了给予外商投资企业自营外贸权以外，政府不断赋予生产性企业以自营外贸权，即可以直接出口本企业所生产的产品。加入 WTO 后，中国彻底改革了外贸权管理制度，从审批制度改为了备案制，任何企业均可以开展国际贸易。目前，中国已有数十万家企业在海关备案，从事对外贸易活动。企业得以直接接触国际市场，并对国际市场的变化灵敏地作出反应，增强了出口竞争力。

4. 出口促进与贸易便利化

中国政府一直高度重视出口促进工作，从计划经济开始中国政府就通过举办出口商品展览会等方式推动出口。到 2006 年已经举办了 100 届的广州出口商品展览会曾经对扩大出口发挥过巨大的作用。改革开放以后，在扩大出口的政策导向下，地方政府也积极开展出口促进，已经形成常年的出口商品展览会就达十多个，如上海的华东贸易洽谈会、宁波的浙江贸易投资洽谈会、新疆的乌鲁木齐贸易投资洽谈会等。加入世界贸易组织之后，中国政府更加注重规范的出口促进，成立了外贸发展促进局，隶属于商务部，专司外贸促进之职。

^① 截至 2007 年 7 月 1 日，取消或下调 2831 项商品的出口退税率，约占海关税则中全部商品总数的 37%。

作为改善投资环境工作的组成部分，中国海关、检验检疫等管理部门也一直致力于简化通关程序，加快通关速度。例如，在上海率先实行的“大通关”改革，引入新的风险管理理念、电子报关程序和简化的检验流程，大大提高了通关速度。上海试点的成功经验迅速推广到全国，整体上大幅度提高了通关效率。针对加工贸易出口占据半壁江山的特殊国情，中国政府不断探索提高加工贸易进出口的管理效率与水平，形成了高效的加工贸易监管体系。

二、中国对外开放的区域推进

基于现实国情，中国的对外开放采取了区域推进政策，鼓励沿海地区率先发展。随着沿海地区率先发展战略的成功实施和东部地区经济的迅猛增长，经济发展在空间上的不平衡问题日益凸显。中央适时明确提出了区域经济协调发展的思路，并先后于1999年、2003年和2005年提出了“西部大开发”、“振兴东北地区等老工业基地”、“促进中部地区崛起”等战略。与区域经济发展战略变迁一致，中国选择了从沿海到内地、从南到北渐进式开放战略。

（一）率先实施沿海地区对外开放

沿海地区的对外开放始于20世纪70年代末，经历了80年代设立经济特区、开放沿海城市、开辟沿海经济开放区和90年代开发浦东新区，以及进入21世纪后开发天津滨海新区，形成了中国特色的沿海开放战略布局^①。

1. 设立经济特区

1979年7月，党中央、国务院正式批准广东、福建两省在对外经

^① 陈德铭：《中国特色商务发展道路：对外开放30年探索》，中国商务出版社2008年版，第29页。