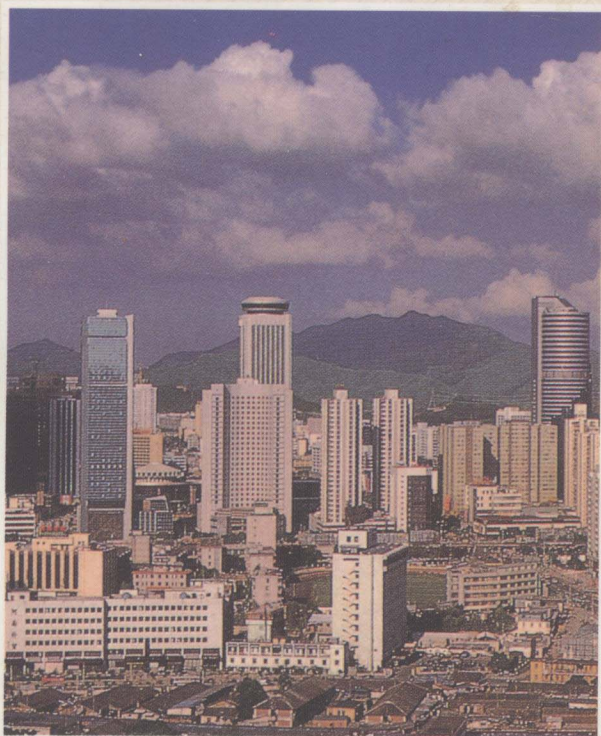


中国经济特区 经济发展与比较研究

吴玉民 / 主编



中国经济特区社会经济发展系列丛书①
华南理工大学出版社

[粤]新登字 12 号

中国经济特区:经济发展与比较研究

主编:吴玉民 副主编:詹度 李峻 陈土寿

华南理工大学出版社出版发行

广州·五山·邮码:510641

开本 850×1168 1/32 印张 11.75 字数 316 千字

1995 年 8 月第 1 版第 1 次印刷

印数: 0001-3000

ISBN 7-5623-0879-9

F·110

定价:18 元

中国经济特区社会经济发展系列丛书编委会

顾问：胡 平 李德成 林保万

主 编：吴玉民

副主编：潘 维

编 委：	陈锡桃	陈安仁	惠小兵	胡定核
	胡昭著	叶运才	吴 镒	陈 野
	庞成鸿	王洪友	黄剑雄	刘子先
	骆锦星	张国庆	詹 度	

《中国经济特区社会经济发展系列丛书》

总 序

吴玉民

从 1574 年意大利热那亚湾的里窝那港正式定名为“自由港”开始,世界经济特区的发展已经经历了几百年。在这漫长的历史过程中,经济特区经历了一个从小到大,从少到多,从低级到高级的发展过程。早在 16 世纪中叶开始,一些对外贸易居于优势的资本主义国家为了进一步繁荣本国经济,便在地中海沿岸及其它有关地区的港口,建立了一些自由港或自由贸易区。如德国的汉堡、丹麦的哥本哈根、葡萄牙的波尔图等。那时的经济特区,主要是发展进出口贸易和转口贸易,通过它们本身所处的有利地理位置和免除关税等优惠待遇,大量吸引外商和商船前来,使之成为商品的集散中心。19 世纪中叶以后到二次世界大战以前,不少帝国主义国家为加强资本输出和商品输出,疯狂的开始掠夺殖民地和附属国的自然资源和廉价劳动力,除在本国继续保持和增辟一些新的经济特区外,还把一些殖民地、附属国和租借地重要港口,开辟为经济特区,发展国际贸易和转口贸易,如英、法就曾先后把直布罗陀、新加坡、香港、亚丁、吉布提等,宣布为自由港或自由贸易区。

第二次世界大战后,特别是 60 年代后,世界经济特区的发展

进入了黄金阶段。一方面,一些脱离帝国主义统治而新独立的国家和发展中国家,为了谋求本国的经济繁荣,巩固政治上的独立,纷纷建立许多以发展出口加工业或进出口贸易为主的经济特区,大量引进国外资本和先进技术,发展本国经济;另一方面,一些发达国家为了进一步增强本国的经济实力,除在本国仍然保持和新增加一些经济特区,使它们继续发挥国际商品集散中心的作用外,还竭力输出资本,把国内一些不适应产业结构变化的劳动密集型企业,向发展中国家或地区进行转移,结果又大大推动了这些国家和地区设置更多的以发展出口加工工业为主的经济特区。其中,比较著名的有巴西的马瑙斯自由港,加拿大弓岛市出口加工工业村,巴拿马的科隆自由贸易区,美国芝加哥 22 号对外贸易区,爱尔兰的香农国际航空自由港以及我国台湾省的高雄、南梓、台中出口加工区等等。

随着世界经济的发展和新技术革命的兴起,经济特区从 70 年代起已开始向高级化方面发展。其主要特点是发展尖端技术和知识密集、技术密集产品,使经济特区逐渐成为科学尖端技术和技术、知识密集型产品的经济特区。如美国加利福尼亚州的“硅谷”、英国的“苏格兰硅谷”、新加坡的肯特岗工业区,都是尖端技术开发和生产的中心。

我国经济特区是在党的十一届三中全会以后开始设立的,这是我国实行“对外开放、对内搞活”政策,清除故步自封,积极同世界各国进行经济技术合作,发展社会主义市场经济所采取的一个重要步骤。早在 1979 年 1 月,交通部招商局就根据十一届三中全会精神,在与香港一水相接的广东省深圳蛇口划出一块地方,创办了蛇口工业区。同年四月,邓小平同志第一次提出了在我国开办经济特区的设想。他说:“可以划出一块地方,叫做特区,陕甘宁就是特区嘛。中央没有钱,要你们自己搞,杀出一条血路来。”在党中

央国务院的亲切关怀和支持下,深圳、珠海、汕头、厦门和海南经济特区陆续诞生。1984年3月,党中央国务院又批准了大连、天津、烟台、青岛等十四沿海城市为沿海开放城市,进一步放宽这些城市的经济活动。随着改革开放不断深入,一大批新的经济技术开发区、保税区、高新技术产业试验区、边境经济合作区等特殊经济区也相继创立,这些经济特区和特殊经济区的建立,有效地带动了我国的对外开放和经济的全面发展。

搞改革开放,办社会主义经济特区,是前人未有的崭新事业,是项伟大的实践和试验,经济特区自创办以来,经历了风风雨雨、坎坷艰辛,但她毕竟成功了,发展壮大起来了,无论是经济体制,还是政治体制,经济特区都进行了一系列大胆的改革和探索,积累了丰富的经验。作为我国改革开放的试验地,特区人在特区建设的过程中,有成功胜利的喜悦,也有受挫失误的苦澀,但无论是成功还是失败,对全国都是一种贡献。全国各地都在关注特区的改革和发展。

在北京、广东、江苏等出版部门的热情支持下,我们在全国范围内组织编辑了一套《中国经济特区社会经济发展系列丛书》。本套丛书的作者,既有多年来一直关注研究特区发展的专家学者,也有来自具有较高理论修养的特区各行各业的建设者和管理者,还有各级政府部门领导同志。丛书将系统地全面地高度概括地研究总结我国经济特区自创办以来发展状况,其资料翔实权威,内容广泛全面,最大特点是具有较强总结性、探讨性、指导性和可读性。

在丛书酝酿之际,我们曾计划将这套丛书定为七本,后增加到十本。现在进一步设想,如果这套研究总结我国经济特区社会经济发展的丛书,能得到广大读者热情支持的话,或许在今后二、三年内可以出到20本左右,因为经济特区将不断地向前发展,会有更多的更有价值的东西有待我们去研究、总结、歌颂。将一套全面

地历史地公正地反映我国经济特区社会经济发展状况的丛书献给社会,是我们的心愿,也是关心、支持和参与我国经济特区事业发展和研究的同志们的共同任务。

是以为序。

一九九五年七月于深圳

目 录

中国经济特区发展战略初探.....	吴玉民 (1)
关于经济特区发展模式的比较研究	钱志平(19)
中国特区经济发展比较研究	梁文森(48)
建设有中国特色社会主义示范区	刘文韶(57)
论经济特区的重新规范	翁君奕(67)
中国经济特区发展模式选择——	
“再造香港”	刘福堂(80)
经济特区的淡化与升华	方宁生(85)
深化改革对特区的新要求	李 峻(99)
发挥优势 增创经济特区新特色	郭哲民(103)
区位优势对经济特区发展的影响	罗木生(109)
试论特区文化的特色	李成勋(117)
深圳特区与其它特区经济发展	
的比较研究	国世平 陈洪博(124)
深圳与国内主要城市经济发展水平	
综合比较研究	郑国彪(138)
深圳要在“全面接轨”中当好“排头兵”	方 生(144)
深圳特区经济结构转变的思考	封小云(156)
汕头特区同其它特区的发展比较	
与战略抉择	刘锦庭 李必豪(162)

“海洋活市”——一个跨世纪的

- 战略构想 刘锦庭 董思永 郑桂木(176)
- 论汕头经济特区的特色 何佳声(189)
- 加大改革力度 增创特区发展
- 新优势 汕头市体改办(198)
- 对海南特势、优势及经济发展
- 思路的再认识 古克武 张国平(208)
- 对当前海南特区经济形势的六点分析 廖 逊(227)
- 做好“很了不起”这篇大文章 迟福林(239)
- 从比较的角度看厦门特区发展
- 的方向 陈家传 郭文贵 陈泰生(253)
- 挖“宝”兑现 加速厦门特区发展 江才洲(263)
- 珠海特区建设的基本经验
- 及今后发展的思路 珠海政研室综合组(269)
- 论构建“大上海”开放经济圈 王 琢(279)
- 上海保税区功能设定与开发 李 力(294)
- 试论上海浦东的开发战略 浦东管委会政研室(306)
- 论浦东开发区时代特色与
- 比较优势 浦东管委会政研室(317)
- 天津开发区与五个特区 1994 年
- 首季招商引资比较分析 李明国(331)
- 深圳能在两年内赶上天津吗? 孙 泉(340)
- 依托母城 发挥优势 共筑
- 北方香港 大连开发区政研室(346)
- 烟台开发区第二次创业的基本框架 阎原田(358)

中国经济特区发展战略初探

吴玉民

世界经济特区的发展经历了漫长的过程。从 1574 年第一个自由港在意大利宣布诞生,到 20 世纪 80 年代中国建立深圳、珠海、汕头、厦门、海南五大经济特区,世界经济特区已走过了近 500 年的历程。目前,世界上创办经济特区的国家和地区越来越多,从欧洲延伸到亚洲、非洲、北美、南美,各类经济特区遍布世界,其数量越来越庞大,类型越来越多样,规模越来越大型化,整体质量有了飞跃性提高,为各国和地区带来了可观的社会经济效益。据不完全统计,世界各国和地区创办的经济特区已超过 1000 个,利用经济特区进行内外辐射,充分利用国际资源,优化本国或本地区产业结构,提高本国或本地区经济实力,已成为许多国家和地区普遍认同的有效发展途径。

中国经济特区的发展只有短短的 10 多年时间,但其蕴藏的能量与潜力已充分显示出来。通过经济特区的窗口功能,中国逐步走上了市场经济的轨道,在吸引外资、引进先进技术与管理经验、建立外向型经济结构、拓展对外贸易渠道、增加外汇收入及培养新一代管理人才等多方面发挥了全方位的带动和辐射功能,使我国的对外开放政策获得了巨大的成果。

当然,与世界上许多国家相比,中国经济特区还刚刚起步,在许多方面还存在着较大的差距。在进入 21 世纪的进程中,中国经

济特区仍然要充当改革开放的试验场与排头兵，其窗口功能需要得到不断强化，因此，在经济特区进入新的历史发展阶段之后，必须对其进行更加科学合理的布局与规划，使经济特区的内在潜力得到充分的释放，获得更好的社会效益。本文将从多个侧面对中国经济特区的发展战略进行探索，并对近期可采取的措施进行分析。

一、经济特区中长期发展战略目标

经济发展战略是一个国家、地区或企业为达到预期的经济目标而制订的方案、政策、措施的总和，是用于指导经济活动、配置经济资源、培育经济效益的基本工具。一个国家、地区或企业，要在激烈的竞争中获得优势，除了要保证社会秩序的稳定以外，还要制订既符合自身特点、又能够调动一切资源的经济发展战略，只有具备严密的经济发展战略并保证按预定轨道得以实施，才能使经济资源的配置获得较高的效益。

经济发展战略的制订和实施，是市场经济和国际联系日益密切的条件下，一切经济活动都要遵循的决策原则。可以说，没有经济发展战略或没有成功地实施经济发展战略，经济活动的进行就具有极大的盲目性，经济资源的配置就会出现内部紊乱，经济行为就会产生短期性，从而在很大程度上牺牲经济发展的综合效益。

经济发展战略是现代经济发展所要求的一项不可缺少的决策过程与决策手段。制订和实施经济发展战略，对分阶段实现经济发展的总体目标具有基础性的保障作用。在国际分工日益细化、国际联系日益密切、资源流动日益市场化及政府调控日益间接化的现代经济中，完整、严密、科学、合理的经济发展战略，是引导经济活动有序进行、促进经济资源合理配置、保证经济调控适度有效的根本手段。在市场经济条件下，经济发展战略更具有不可取代

的内在功能。从微观的企业行为到宏观的政府行为,从资源的配置到投资的组合,从利益分配到市场调节,都离不开经济发展战略的制订和实施。

经济发展战略是对经济发展的全过程所进行的事先规划与设计,是一定时期经济发展所遵循的基本蓝图。因此,经济发展战略本身必须科学、合理、严密、完善,对一个国家、地区或企业的经济活动提供有效的指导和规范。这就要求在制订经济发展战略时,必须从实际出发,选择明确的战略目标,制订有效的政策措施,并根据不同阶段的具体情况,规划分阶段的经济发展战略目标与战略措施。

我国经济特区自 80 年代初期诞生以来,其发展经历了 3 个不同的历史阶段,即 80 年代中期以前的初创阶段,80 年代中期至 90 年代初期的拓展阶段和 90 年代初期以后的成熟阶段。其中,初创阶段的主要内容是铺摊子、打基础、引项目、求速度;拓展阶段的主要内容是上水平、上质量、上管理、求效益;而成熟阶段的主要内容,则转向在求效益的基础上实现以经济特区为中心和纽带的区域经济整体发展。由于所处阶段不同,建设内容与重点不同,经济发展战略也有各自的特点。

进入 90 年代以后,中国经济特区开始了经济发展的新的飞跃,国家对经济特区的发展提出了更高的要求。如何在强手如林的国际竞争中继续保持经济特区的优势,如何使经济特区在走向 21 世纪时再创辉煌,如何通过经济特区的“窗口”功能带动全国经济的腾飞,如何能够在经济特区的改革开放试验中总结出一整套可借鉴的市场经济发展经验,都是摆在我们面前的重大课题,而在新的历史时期,制订更加符合经济特区发展要求的战略目标与战略措施,是解决这些重大课题的首要任务。

我国在 80 年代初期创办经济特区时,吸收和借鉴了其他国家的成功经验,提出了以扩大产品出口为核心的特区发展宗旨。具

体内容主要包括:建立外向型经济结构,实现产品以外销为主、投资以外资为主的特区发展战略;通过对外贸易的超前发展,增加外汇收入,积极引进国际智力,提高特区的产业档次;利用特区的地缘优势,加强国际经济合作,实现与国际市场和国际惯例的接轨;在特区改革开放的试验中建立规范有效的政府运作机制与宏观经济管理体系;采取多种优惠措施,积极吸收国际游资,充分利用国际资源来弥补生产要素供给的不均衡。

党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的战略目标以后,经济特区在已有基础上进行功能调整与角色转换,已成为继续发挥特区优势的关键环节。只有对经济特区的整体功能进行全新的定位,才能制订切合实际的特区发展战略目标与战略措施,也才能保证经济特区的健康成长与有效发展。

我国经济特区从其创建初期就具有明显的区域性特征,即充分利用部分地理优势较大的沿海城市,以对外窗口的形式进行外引内联,实现资金、人才、技术的优化配置,其重点在于发展特区自身的地区经济,增强特区自身的经济实力。从目前的现状来看,我国5个经济特区在各项事业上都得到了长足的发展,世界经济特区的重心已逐渐向亚洲地区(包括中国沿海地区)转移,中国经济特区以其高速度的经济增长受到举世瞩目。但是,从全国整体经济的战略布局来看,经济特区的建设和发展还存在着多方面的不足,主要表现在:

1. 经济特区的布局与规划不尽合理

我国经济特区是在改革开放的特定环境下创建起来的。80年代初期,由于经济体制与经济实力的限制,我国选择了靠近港、澳、台的广东、福建两省作为创办特区的试验基地,形成了经济特区的现有格局。海南建省以后也成为全国最大的经济特区,使经济特区的整体布局逐步向南部沿海倾斜。这种地域分布格局,有其合理的因素,如充分发挥紧邻港、澳、台的地理优势,对外贸易具

有得天独厚的有利条件,便于集中管理,等等。但是,多个特区处于相同或相近的地理位置上,也存在着明显的缺陷与弊端:首先,我国是一个海岸线较长的国家,许多地区都具有良好的地理条件,特别是在东部沿海地区,其地理优势并不逊色;其次,在我国这样一个地区经济发展极不均衡的国家,将经济特区全部设在一个狭小的范围内,不仅会扩大地区间的经济差异,也会给特区自身的辐射功能带来很大消耗;第三,经济特区过分集中,会使经济特区之间的优势趋同,从而使劣势充分暴露,不利于经济特区的整体发展;第四,经济特区向南方地区的过分倾斜,会使我国的对外经济交往,特别是对外贸易与对外经济技术合作过分偏重于港、澳、台地区,而削弱了与欧、美、日等发达国家之间的直接贸易;第五,由于经济特区的主要功能是发挥其内外辐射的双向作用,促进中国经济与世界经济的接轨,而将经济特区全部设立在相同或相近的地理位置上,必然造成非经济特区,特别是资源丰富、工业发达的内地难以直接走向国际市场,经济特区的“窗口”功能难以充分发挥,而且会造成资源的大量无形消耗,内地产品通过经济特区进入国际市场的成本明显加大。

2. 经济特区的数量偏少,类型单一

到目前为止,中国共创办了 5 个经济特区,即深圳、珠海、汕头、厦门、海南。对于我国这样一个国土面积居世界第三的国家来说,经济特区的数量明显偏少。美国的国土面积比我国小,但其经济特区已接近 300 个,其中的对外贸易区就达 270 多个。新加坡的国土面积只有 600 多平方公里,但其建立的出口加工区多达二十几个,其中,最著名的裕廊工业区占地面积 6188 公顷,相当于全国面积的 1/10。非洲的毛里求斯面积只有 2000 多平方公里,创办经济特区起步也较晚,1971 年才建立了第一个出口加工区,但经过短短的 20 多年,其出口加工区的数量就达到 90 多个。从大部分国家的经验来看,利用数量较多的经济特区来带动整体经济

的快速发展已成为一种较为普遍的有效做法。

我国的经济特区不仅数量少,类型也较为单一。五大经济特区都是一种综合型经济特区,功能趋同,缺乏特色,分工模糊,难以取长补短,共同发展。实际上,选择怎样的经济特区类型,不仅取决于国家的主观意图,还要考虑到建区的条件与环境。在这方面,许多国家都积累了不少经验教训。例如有些发展中国家创办经济特区时,没有考虑到自身的特点与实力,过分强调先进技术的引进,但由于发达国家对技术输出的限制,最终难以建立知识技术密集型产业结构,导致了创办特区的失误;有些国家出于加快经济发展的意图,人为地增加经济特区的功能,使经济特区难以按照自身的实际情况发挥其最大优势,过分追求经济特区的综合性,结果出现了欲速则不达的恶性循环。

在世界经济特区的发展过程中,其类型的变化特征表现在:一方面从单一型逐步向综合型过渡,另一方面则从单一型逐步向多元化发展。前者是按照纵向划分的,后者则是从横向划分的。这就意味着,一个国家或地区在条件允许的情况下可以建立综合型经济特区时,应根据优势互补的原则,对具有某一方面优势的地区进行特殊构造,将其建设成为功能相对单一的经济特区,作为综合型经济特区的必要补充。

3. 经济特区的法律体系不够健全

经济特区作为相对独立的经济发展区域,由于其承担的功能有别于其他地区,因而对其整体运行和管理制订严密、完整、与国际惯例相结合的法律体系,特别在经济管理和政府运作方面建立依法治区的良好环境尤为重要。但是,我国经济特区的立法、司法、执法体系都不够健全,完整的法律体系尚未形成,依法治区的良好环境仍有待构造起来,在企业管理、税收政策、金融服务、政府调节、对外交往等多方面都缺乏强有力的法律保障,这在一定程度上影响了经济特区的规范运行和内外辐射功能的有效发挥。

我国最早对经济特区制订的法律是1980年8月全国人大常委会审议通过的《广东省经济特区条例》，该条例对经济特区发展的宗旨、地域划分及有关政策作了原则上的规定。此后，中央和特区所在省对经济特区的有关政策又进行了分类规定。1992年7月1日，中央赋予深圳地方立法权，不久，厦门特区也获得了地方立法权，从而为经济特区法律体系的完善创造了良好的经济、政治条件。目前，实现经济特区法制管理的关键有两方面：一是充分利用中央赋予经济特区的立法权，建立完整的地方法律体系，对所有经济特区赋予同等的地方立法权；二是需要由中央集中统一立法的法律，应对经济特区的适用性作出相应的规定。通过这两方的途径，为经济特区营造依法治区的良好环境。

从上述分析不难看出，在肯定中国创办经济特区所取得的巨大成就的同时，也要清醒地认识到，今后保持经济特区的健康发展，任务还很艰巨，需要做大量的基础性工作。在即将跨入21世纪的最后几年里，如何确定未来的经济特区发展总目标，是当前必须解决的一个重大课题。从我国经济发展与改革的整体思路及经济特区的现有基础来看，必须从更加广阔的视野和更为长远的观点确立经济特区的总体发展目标：

1. 通过经济特区的辐射功能，为中国建立市场经济体制提供完整的经验与典范

不可否认，经济特区的成功创办对经济特区的经济发展具有巨大的加速作用，可以利用多方面的优势使经济特区自身得到发展壮大。世界各国，包括中国在内的经济特区在这方面都获得了明显的效益，其中最为典型的包括新加坡的裕廊工业区、美国的“硅谷”、中国的深圳经济特区等。但是，仅以特区自身的发展作为创办经济特区的最终目的是远远不够的。实际上，世界上的所有国家和地区之所以创办形式多样、规模不等、位置不同的经济特区，都是为了通过局部地区的高速发展带动整体经济的腾飞，而按

照这种思路创办的经济特区都获得了超出预料的成功。这就意味着,经济特区自身的发展只是创办经济特区的初步目标,而利用经济特区的带动功能与辐射作用来实现地区的共同发展,才是创办经济特区的最终目标。

我国经济特区在改革开放和经济腾飞的进程中,首要的任务就是要建立规范运行的市场经济体制并逐步扩散到其他地区,这是经济特区所承担的重要角色。经过 10 多年的探索,我国的经济特区在充分运用市场机制、科学运用政府调控体系、建立现代企业制度、促进企业公平竞争、引导资源合理配置及有效借鉴国际惯例方面取得了明显的效果,积累了一定的经验。只有经济特区作为改革开放的“试验场”、内外辐射的“窗口”和走向国际市场的“排头兵”,对市场经济的运行机制进行不懈的探索,才能以较小的震荡和较低的代价实现中国向市场经济的平稳、有效过渡。

2. 经济特区的自身发展需与其他地区的发展相互衔接,相互配套,对经济特区的劣势要通过其他地区的补充进行克服

经济特区的发展不是孤立的,它需要其他地区的强有力支持,才能保证其优势的充分发挥。对于我国经济特区来说,其优势主要表现在地理环境、社会环境、政策环境及基础设施方面,而其劣势主要表现在资源环境、技术环境、文化环境、人才环境等方面,因而与其他地区形成了优势互补的局面。这样必然造成经济特区与其他地区之间的依赖关系。两者取长补短,特区可以充分利用内地的各种优势,为特区初步建立市场经济体制创造良好的条件,而内地要借助经济特区的各种优势积极沟通国际市场,学习国际惯例,为全国建立完整的市场经济体制铺平道路。

3. 经济特区的发展,应当为塑造我国的外向型经济结构与产业结构服务

市场经济是一种开放型经济,它要求充分利用国内外的一切资源来培育尽可能高的产出水平,而建立外向型经济结构和产业