

增创新优势

——中国经济特区的进一步发展

中国(海南)改革发展研究院

高尚全 迟福林 主编



中国经济出版社

走向市场经济的中国

增创新优势

——中国经济特区的进一步发展

中国(海南)改革发展研究院

高尚全 迟福林 主编

中国经济出版社

走向市场经济的中国

高金全



一九九三年十月二十日

**本丛书得到中国(海南)改革发展研究基金会的资助,特此
鸣谢!**

序 言

中国,正在走向市场经济。

1992,邓小平南巡讲话,吹响中国向市场经济进军的号角,掀起中国新一轮改革开放的热潮。

党的十四大召开,确立了社会主义市场经济目标。这是十几年改革实践的伟大总结,这是历史性的突破和飞跃,这是一个新的里程碑,它昭示着中国从此进入一个新阶段,沿着改革开放的道路坚定走下去,勇敢探索,开拓创造。

市场经济目标,连接着中国与世界,连接着现在与未来。中国,正以她古老的智慧、全新的视野和宏伟的气魄,从历史的新起点上跨步、超越,在世界和未来的天地间,开创社会主义现代化建设的宏图大业!

前进的道路不可能是坦途,更何况中国走的是一条独辟的蹊径。改革,是中国的第二次革命;社会主义市场经济,是本世纪人类最辉煌的实验。中国走向市场经济,必然是一个复杂而又

艰难的历程,它需要我们不断地摸索,不断地探求,不断地总结经验,不断地突破创新。

变革的时代渴求变革的思想,改革的实践呼唤改革的理论。中国(海南)改革发展研究院(下面简称中改院)正是伴随着时代的跫音,在中国迈步走向市场经济的时候诞生。中国走向市场经济的改革伟业,给中改院的研究事业带来了莫大的机遇和挑战,也赋予了中改院光荣而又艰巨的历史使命。

为了促进改革开放事业的顺利发展,为中国走向市场经济倾心服务、贡献力量,中国(海南)改革发展研究院,从建院一开始,就抓住改革实践中的热点和难点问题,展开研究,大力探索。在建院不到两年时间里,成功地与联合国开发计划署、世界银行、国际劳工组织、国家体改委、海南省政府等共同举办了一系列大型国际研讨活动,开展了中国走向市场经济的理论与现实、中国金融体制改革、中国社会保障制度改革、中国股份制改革、中国证券市场发展、90年代中国经济特区发展等重要课题的研讨,提交了一些研究报告,这些都在国内外产生一定反响。

在中改院开展的一系列研讨、交流活动中,许多国内国外的著名专家、知名学者贡献出珍

贵的学术理论、思想和观点,发表了许多独到的见解。为了把这些新思想、新观点奉献给广大读者,为了反映中国(海南)改革发展研究院开展研讨活动所产生的重要成果,我们组织编写了这套丛书。

这套丛书以“走向市场经济的中国”为主题,较为系统地研究和探讨了中国走向市场经济的重要课题,如中国走向市场经济的基本问题、金融体制改革、社会保障改革、国有企业改革、宏观调控改革、国有资产管理、农村经济改革、特区经济改革与发展等问题。丛书共十册,将分批推出。

这套丛书不同于一般的学术专著,更不是教科书,它是以我国改革开放的丰富实践为基础,研究和探讨实践中遇到的困难、矛盾和突出问题,寻求解决问题的突破口和操作方案,努力做到探索性与对策性相结合,前瞻性与可操作性相结合。

在中国走向市场经济的过程中,无疑会遇到许多新情况、新问题。因此,在这套丛书完成后,中国(海南)改革发展研究院还将继续推出系列丛书,不断地研究新情况,解决新问题,为中国的改革开放和现代化建设服务。

中国,正在向市场经济大举推进。

80年代的市场取向改革,取得了全世界瞩目的巨大成就。而始于90年代的、走向市场经济的跨世纪步伐,必将使古老东方的巨龙,傲然腾飞全球。

在中国走向市场经济的伟大征程中,中国(海南)改革发展研究院,将以赤诚的奉献、高昂的热情、开拓的精神,充分发挥它应有的作用,作出历史的贡献。

《走向市场经济的中国》丛书编委会
一九九三年九月

目 录

《走向市场经济的中国》丛书序言	(1)
第一章 中国经济特区发展的成就和作用	(1)
一、中国经济特区设立的背景及现状	(1)
二、15 年来中国经济特区发展的成就	(7)
三、经济特区在中国改革开放中担负的历史重任	(10)
第二章 中国经济特区发展面临的新形势和新任务	(15)
一、90 年代中国经济特区发展的宏观环境	(15)
二、经济特区在今后改革开放总格局中的地位和作用	(19)
三、经济特区在中国宏观经济中的影响和作用	(24)
四、经济特区在中国参与国际分工和竞争中的任务	(28)
第三章 新时期中国经济特区发展的方向和目标	(34)
一、保持政策优势是经济特区发展的基础	(34)
二、实施比较优势的发展战略	(37)
三、特中求特,多种模式	(41)
四、向自由贸易区目标发展和过渡	(45)
第四章 中国经济特区的产业结构和产业政策	(49)

一、经济特区产业结构的现状和产业政策的发展·····	(49)
二、经济特区产业政策对未来特区发展的作用·····	(59)
三、转型时期经济特区产业政策的选择·····	(62)
第五章 中国经济特区的外商投资政策和外贸政策 ·····	(72)
一、经济特区外商投资政策的发展及其评价·····	(72)
二、调整和完善外商投资政策·····	(81)
三、经济特区外贸发展面临的国际经贸形势·····	(83)
四、经济特区外贸进一步发展的思路·····	(93)
第六章 中国经济特区的财政和金融政策 ·····	(99)
一、经济特区财政的增长及存在的问题·····	(99)
二、经济特区财政结构和税制的改革 ·····	(109)
三、经济特区金融政策与金融优势的形成 ·····	(115)
四、再创经济特区金融新优势的对策 ·····	(122)
第七章 中国经济特区的企业制度改革 ·····	(127)
一、经济特区企业制度改革的探索 ·····	(127)
二、经济特区所有制结构的调整 ·····	(133)
三、经济特区企业产权制度的改革 ·····	(137)
四、经济特区政府职能转变和行政体制改革 ·····	(143)
第八章 深圳、珠海、汕头、厦门经济特区的进一步发展 ·····	(156)
一、深圳经济特区进一步发展的机遇条件和战略目标 ···	(156)
二、珠海经济特区增创新优势的战略措施 ·····	(161)
三、汕头经济特区进一步发展的基本思路 ·····	(164)

四、厦门经济特区实施比较优势发展的战略	(173)
第九章 海南经济特区的发展趋势	(179)
一、海南经济特区发展的现状	(179)
二、增创海南经济特区的新优势	(182)
三、海南经济特区发展的目标模式	(190)
四、海南经济特区向新目标过渡的建议	(199)
后 记	(210)

第一章 中国经济特区发展的成就和作用

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,取得令人叹服的成就,许多人将她称做是一个“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,这一政策在 15 年的时间里取得了如此巨大的成功,在中外都是一件引人注目的事情。

一、中国经济特区设立的背景及现状

经济特区是一个国家或地区根据各自经济发展的目的,划出一定的区域范围,实行某种特殊的经济政策,采取某些特殊措施而对外开放的地区。按照国际通行的归类方法,目前世界上共有各种类型的经济特区 1000 多个,分布于世界 80 多个国家和地区,其中大部分在发达国家,以美国为最多,多达 130 多个。

开放,是当今中国最大的改革,中国走向市场经济是以对外开放为推动力前进的。70 年代末以来的中国对外开放,是从建立经济特区发端的。经济特区、开放城市、开放地带率先进行了以市场为取向的改革,率先推动了从封闭型经济到开放型经济的转变。

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,同时确定了实行社会主义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；
——会两套本领——国内经济的本领和开展对外经济贸易的本领。中
国的这一重大决策得到全国人民的拥护和支持。

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，抓住当前有利的国际形势，在改革开放中先行一步，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市、珠海市、汕头市和福建省的厦门市各划出一块地方，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，全国五届人大第十五次常务委员会批准颁布了《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。

80年代，中央作出的另一个重要决策就是加快海南岛的开发建设。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13日，第七届全国人民代表大会第一次全体会议通过了关于建立海南省和设立海南经济特区的决议。

这五个经济特区都位于我国东南沿海地带，分属广东、福建、海南三省。这五个经济特区的总面积为34 813.5平方公里，占全国的0.35%，总人口为979万，占全国的0.8%。其中深圳经济特区与香港毗邻，面积327.5平方公里，现有人口140万人；珠海经济特区毗邻澳门，面积121平方公里，人口86万人；厦门经济特区与我国台湾

省一水相隔,范围包括厦门全岛和鼓浪屿,面积为 131 平方公里,现有人口 40 万人;海南经济特区范围为海南全岛,包括 6 个市、13 个县,总面积为 34 000 平方公里,现有人口 740 万人,是我国最大的经济特区。

在发展模式上,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,但随着实践的进展,现实证明综合性特区更有利于中央创办经济特区意图的实现,因此,经济特区设立后不久,汕头、厦门两特区实际上也按综合经济特区的模式来发展的。

中国的经济特区与一些国家通常举办的出口加工区和自由贸易区既有共同之处,也因中国的具体国情而有一些不同之处。其共同之处主要有:

- (1)在经济活动方面都实行有别于国内其他地区的政策、规定;
- (2)对外来投资者都实行一些减、免税优惠措施;
- (3)为大力吸收国外投资而重视投资环境的建设;
- (4)鼓励区内企业扩大出口,走向国际市场,参与国际竞争。

其不同之处主要有:

(1)面积比较大,居住人口多,产业结构多样化,第一、第二、第三产业都有,门类也比较齐全,外商投资的领域很宽阔;

(2)功能比较多,不仅要发挥对外开放的基地和窗口作用,还要发挥经济改革试验场的作用,为中国的经济体制改革探索经验;

(3)除深圳外,其他经济特区都没有设置封闭的隔离设施,与国内其他地区的经济联系十分紧密。

自 1979 年以来,全国人大常委会、国务院以及广东、福建、海南三省的人大常委会及其他经国家立法机关授权的机关共制订颁布了有关经济特区的法律、法规上百个。此外,中共中央及各省省委还颁发了一系列有关的政策文件。这些法律、法规及政策性文件赋予了经济特区诸多有别于其他地区的特殊政策。概括地说,这些特殊政策主要是:

1. 赋予经济特区政府较大的经济管理权限。其项目审批权相当于省一级。对于不属于中央统一管理的工作,有权根据国家有关的法规、政策精神,结合各经济特区的实际情况,灵活处置,大胆地进行改革探索。对属于中央统一管理的外事、公安、边防、税收、海关、银行、外汇、邮电、铁路、港口、航空等由国务院主管部门根据经济特区的特殊情况制定特殊管理办法,报国务院核准后实施。

2. 经济特区企业的所得税税率一律为 15%。对外商投资经营期在 10 年以上的生产性企业,从获利年度起,可享受两年全免、3 年减半征收(即按 75%计征)所得税的优惠。减免税期满后,如属产品出口企业,经申请批准可减按 10%的税率交纳,技术先进型企业,经申请批准可延长 3 年减半期。对外商投资 500 万美元以上,经营期在 10 年以上的非生产性企业,从获利年度起可享受 1 年全免、两年减半征收所得税优惠。

3. 经济特区企业用进口材料生产的出口产品一律免征关税、增值税;用国内原材料生产的出口产品,除原油、成品油和国家规定的少数产品外,也免征出口关税和增值税。

4. 经济特区内行政机关、企业和事业单位,经批准进口用于特区建设和生产用的机器设备、零件、部件、原料、材料、燃料均免征进口关税和增值税。但运往国内其它地区时,须照章补交关税和增值税(包括特区企业生产的产品所含免税进口料件)。

5. 对与我国有外交关系或有官方贸易往来的国家(地区)的外国人,华侨和港、澳、台胞,到经济特区洽谈商务、从事科技交流、探亲访友、旅游观光的,凡在海南特区停留不超过 15 天、在深圳特区不超过 5 天、在珠海特区不超过 3 天的,均可在以上三个经济特区的口岸临时办理入境签证。外国投资者及企业聘用的外籍员工及其随行眷属,均可申请办理多次入境签证。

经济特区建立之后,我国对外开放不断深入。与 15 年前中国发动改革开放进程相比,经济特区所面临的国内和国际环境已发生了深刻的变化。在新的历史形势下,经济特区与全国其他地区一样,面

临着严峻的考验。从国内环境看：

——随着中国经济国际化进程的加快，中国正在越来越多地参加经济贸易等国际性，地区性，多边、双边协议、协定或组织。如恢复关贸总协定缔约国地位已取得较大进展。这客观上限制了地区经济发展优惠政策，特别是对外贸易政策上的差异范围和差异程度。

——随着 2000 年的到来，香港、澳门等都将先后回归中国。国内各省与台湾省的经济联系亦会日益密切。而港、澳、台地区的市场经济运行历史久远，许多市场经济的共同规律可以直接加以借鉴，这无疑使经济特区的改革试验作用受到限制。

——经济特区发展过程中出现的某些不足。一方面，经济特区劳动力、房地产等生产要素成本提高过快，削弱了特区竞争力，为今后的发展增加了难度；另一方面，中国东西部经济发展速度、人们的富裕程度差距扩大，引起其他地区的某些不满。

——经过 15 年的发展，一些经济特区的产业结构正处在调整升级阶段，而这项工作比白手起家更困难。

——继 1984 年开放 14 个沿海城市后，又先后开放长江和珠江两个三角洲、闽南厦漳泉三角地带、山东半岛和辽东半岛等。1990 年中央决定开发上海浦东，在福建设立台商投资区。对外开放的总体布局已经从向东南沿海地区倾斜走向全方位的开放，不仅有东南沿海地区，而且有包括黑龙江、辽宁在内的东北地区，包括新疆在内的西北地区，以及以开发澜沧江为中心的西南地区。开放的层次越来越高，能够起“窗口”作用和“综合试验区”作用的地区也越来越多。

——党的十四大后，建立社会主义市场经济体制的改革开放目标已经确立，经济改革正在全国范围内深入展开。当年在经济特区试点的许多内容，如税收优惠、政府机构的改革、企业经营机制的转换、价格改革、要素市场，特别是金融证券市场的建立等，均已在以“沿海、沿江、沿边、沿路”为龙头的全国各地推广；上海浦东新区、珠江三角洲、长江三角洲、环渤海经济区经济迅速崛起；经济技术开发区、对外开放城市经济实力不断增强。其中上海浦东新区的崛起十分引人

注目。上海浦东新区自 1991 年起经济开始步入快速发展轨道,从 1991 年到 1994 年,国内生产总值增加到 75.79 亿元,外商直接投资由 1.01 亿美元增加到 26.52 亿美元。上述所有这些因素都将使经济特区与其它地区在经济体制方面的差别逐渐缩小,从而面临更为激烈竞争的局面。新形势使经济特区分量减轻,特区不“特”的成份在上升。

总之,在经济特区的带动下,由点到线,由线到面,由沿海到内地的全国性、全方位的对外开放格局已经生成,开辟经济特区时所实行的优惠政策,除个别者外,已普惠全国,过去主要投资于经济特区的港、台资本和外国资本已扩展到全国,经济特区的资本也开始向内地转移。

就国际形势而言,第一,90 年代世界经济和贸易增长速度将放慢,西方国家出现经济衰退,西欧、日本受美国经济影响,出口贸易缩小,扩大内需的可能性不大;东欧、苏联 90 年代不可能有大的发展;拉美、非洲大多数发展中国家由于债务沉重,90 年代仍将处于低速发展或徘徊状态。发达国家在民办贸易中占 70% 的份额,其经济增长速度放慢必然影响世界贸易的增长。值得注意的是,美国为摆脱贸易逆差将继续采取限制进口政策,这都将影响我国经济特区贸易的扩大。

第二,多极世界经济格局和贸易保护主义抬头。90 年代世界经济格局沿着不平衡和多极化方向发展,世界经济区域化和集团化的趋势进一步加剧。区域化和集团化在内部将使贸易趋于自由化并实行优惠条件,但对外则实行各种形式的贸易保护主义。一般来说,最强烈的保护措施几乎都是针对发展中国家的产品,形成以非关税壁垒为主、关税壁垒为辅的新贸易保护主义。在这种国际环境下,我国经济特区鼓励出口措施的范围将受到很大限制。

第三,发展中国家之间的竞争加剧。越来越多的发展中国家正在接受世界银行所倡导和鼓励的外向型战略。在世界有限的初级产品市场上,由于发展中国家之间的竞争加剧使之作为整体在国际贸易