

跨越历史的围栏

——特区建设启示录

主 编 林勋准

副主编 刘志庚

朱新宏

军事科学出版社

序

中国共产党十四大报告明确提出，我国经济体制改革的目的是建立社会主义市场经济新体制。这是社会主义改革理论上的一次重大突破，我国社会主义改革开放从此进入了一个新的发展时期。

发展社会主义市场经济，是建设有中国特色的社会主义的一项根本性内容。我们所要建立的社会主义市场经济新体制，既不同于前苏联的高度集中的计划经济体制，也不同西方私有制基础上的市场经济，而是依据中国国情，依据中国尚处于社会主义初级阶段、生产力发展水平低的状况，依据我们的社会主义政策要求，把有效的市场机制和有效的宏观管理结合起来的新的经济体制。应该看到，在社会主义条件下发展市场经济，是一项前无古人的事业，需要我们以马克思主义实事求是的精神，创造性地进行工作。目前，在建立社会主义市场经济新体制方面已取得了一些重大的进展，但也存在不少问题，有些问题（如市场发育）需要时间和过程才能逐步完善，有些问题则需要探索和创新（如公有产权制度改革、完善计划管理体系和形式等）。所以，根据马克思主义原理，认真总结以往改革实践的经验和教训，探索社会主义市场经济发展规律，是当前理论工作和实际工作的一项紧迫任务。

早在1979年，邓小平同志就提出了社会主义也可以搞市场经济的思想。同时，邓小平同志又是创办经济特区的倡导者和支持者。1979年，他指示可以像战争时期的陕甘宁边区那样，划出一块地方，搞特区建设。1980年，特区建立之初，中央又提出：“特区可以采取与内地不同的体制和政策”，“要为全国社会主义经济建设和体制改革探索道路”，并提出在特区内企业以外资为主，产品以外销为主，经济活动以市场调节为主，要求特区发挥知识、管理、技术和对外政策的“四个窗口”作用。14年来，经济特区作为我国实行对外开放政策的重要“窗口”和探索社会主义市场经济体制的“试验田”，从无到有，从小到大，获得突飞猛进的发展。正是在特区建设成功经验的启示下，1984年，我国进一步开放了14个沿海城市；1985年把长江三角洲、珠江三角洲和闽南的厦门、漳州、泉州三角地区开辟为沿海经济开放区，随后又把山东半岛、辽东半岛和环渤海的秦皇岛、唐山、沧州地区列入沿海经济开放区；1988年海南建省，成为我国最大的经济特区。目前，我国已形成了“经济特区——沿海开放城市——沿海经济开放区——内地”这样多层次、有重点的对外开放格局，建立了包括292个市县、32万平方公里和近2亿人口的沿海开放地带。

我国经济特区建设实践证明，在社会主义条件下发展市场经济不仅是必要的，而且是可行的。为了适应市场经济的需要，80年代初以来，各经济特区政府进行了多方面的超前性改革探索，逐步建立起一套新型经济体制，为

内地提供了丰富的经验和启示。由深圳市信息中心主任林勋准同志主持编写的《跨越历史的围栏——特区建设启示录》一书，从揭示特区的示范作用出发，在总结特区改革和发展经验与启示方面做了许多有益的探索。我相信，这本书的出版，对于借鉴特区经验，推动全国社会主义市场经济体制建设将起到积极作用。

马 洪

1993年12月

目 录

序.....	马 洪 (1)
前言.....	(1)
第一章 导论：中国经济特区的形成与崛起.....	(4)
第一节 经济特区成立的历史背景.....	(4)
第二节 我国经济特区决策的形成与发展.....	(7)
第三节 经济特区的特征分析.....	(13)
第四节 经济特区的意义与作用.....	(16)
第二章 我国经济特区发展的比较.....	(24)
第一节 特区经济发展纵览.....	(24)
第二节 经济特区发展比较.....	(35)
第三章 经济特区发展的环境与条件.....	(53)
第一节 经济特区的经济体制.....	(53)
第二节 经济特区的特殊政策.....	(56)
第三节 经济特区的投资环境.....	(66)
第四章 特区的市场化改革.....	(74)
第一节 特区市场化改革的理论与现实意义.....	(74)
第二节 特区市场的发育和市场体系的建立.....	(79)
第三节 特区市场化改革的基本经验及启迪.....	(89)
第五章 特区政府的地位和作用.....	(94)
第一节 特区政府职能的演变.....	(95)
第二节 政府宏观经济调控体系.....	(98)
第三节 政府的金融调控与货币政策.....	(104)
第四节 政府的财政调控与财政政策.....	(114)

第五节	政府的结构调控和产业政策.....	(120)
第六节	特区的信息业.....	(124)
第六章	特区企业经营与管理.....	(133)
第一节	市场竞争机制与所有制结构调整.....	(134)
第二节	理顺产权关系与建立新型国有资产管理体制	(140)
第三节	企业的股份制改革.....	(158)
第四节	关于“三资”企业的管理.....	(172)
第七章	特区的劳动用工、工资与社会保障制度.....	(178)
第一节	特区人口、劳动力、工资与社会保障的变化 及特点.....	(178)
第二节	人口、劳动力、工资和社会保障方面需解决 的问题及对策.....	(187)
第三节	特区人口、劳动力、工资与社会保障体制 改革对全国改革的启示.....	(201)
第八章	特区城市土地管理体制改革与房地产业的发展	(209)
第一节	对传统城市土地管理体制的挑战.....	(209)
第二节	城市土地使用从无偿到有偿的意义、历程 及评价.....	(214)
第三节	特区城市土地管理体制深化改革中的问题 和对策.....	(222)
第四节	可供借鉴的特区经验及推广改革的构想.....	(226)
第九章	我国经济特区发展展望.....	(232)
第一节	经济特区对我国经济发展的影响.....	(232)
第二节	我国经济特区发展展望.....	(244)

前 言

七十年代末，历经劫难的中国驱散“文化大革命”的阴霾，历史又在中国人民面前展现出一片灿烂的曙光。也就是在这一年，邓小平同志重新打开了沉重的国门，踏上了美利坚合众国的土地。当我们面对世界的时候，发现我国经济发展水平与西方发达国家存在着惊人的差距，近在咫尺的亚洲“四小龙”也走到我国前面，贫穷与落后依然困扰着曾有过光辉灿烂文明的中国，我们再也不能固步自封，再也不能陶醉在文明古国的甜蜜回忆之中。

历史的紧迫感要求我们重展雄风，挣脱旧体制桎梏。要摆脱贫困，就要发展经济，要挣脱旧体制的羁绊就必须进行改革。发展与改革成为我国社会主义发展进程的两大主题。

然而，改革与发展的道路是艰难的，究竟怎么走还是一个有待实践的重大问题。就是为了摸索一条改革与发展的新路子，我国开始兴办经济特区。深圳、珠海、厦门、汕头四大经济特区在八十年代初相继诞生了。邓小平同志指出：“我们建立特区，实行改革开放政策，有个指导思想要明确，就是不是收而是放。”“放”就是要特区能以超越历史的速度发展经济，走出一条适合我国国情的飞速发展经济的新路子。“放”就是要特区首先冲破旧的樊篱，走在全国前面，率先建立起促进社会生产力飞跃发展的新体制。在这种历史背景下，特区肩负历史的重任，以“开拓、进取、团结、奉献”的精神，披荆斩棘，踏上了历史的征程。

特区经过十多年艰苦卓绝的努力，终于在改革与发展两个方

面取得了举世瞩目的成就。通过走外向型发展经济的路子，特区经济获得迅猛发展，成为全国乃至全世界区域经济发展的成功典范；通过以市场为取向的改革，形成了社会主义市场经济体制的雏形，为社会主义市场化改革实践积累了宝贵经验。特区的改革，特区的发展是一种超越。

特区十多年走过的发展道路和改革历程，为我国发展社会主义市场经济提供了宝贵经验。由于特区的发展战略和市场化改革过程有其自身的条件和环境，同时，各地情况不同，经济发展不平衡，因而也不存在一成不变的经济发展模式。但是，我们从特区的改革与发展实践中，可以抽取出一些方向性和规律性的东西，如搞市场经济，按经济规律办事，走外向型的发展道路等等。特区改革与发展最根本的经验是，牢牢把握改革与发展的精神实质，敢为天下先，不断改革开放，充分利用自身优势，发展社会主义市场经济。因此，特区实践的最重要意义在于其示范作用。

我们研究特区的发展，是从揭示特区的示范作用出发，深入地考察特区改革和发展的成功与失败，认真总结其经验与教训，深刻地探讨其得与失，努力探讨特区实践对建立有中国特色社会主义的借鉴意义，这是我们编写本书的宗旨。

在本书的写作过程中，我们得到了国务院发展研究中心，国家信息中心，深圳市委、市政府有关领导的大力支持。特别是国务院发展研究中心主任、著名经济学家马洪同志亲自为本书作序，我们谨表谢忱。军事科学出版社对于此书的出版给予了极大的支持，军事科学出版社原副社长王显臣和特邀编审侯若石研究员对于此书的编写提出了许多宝贵的意见，并给予了热情的帮助，在此向他们表示诚挚的谢意。

本书由林勋准、刘志庚、朱新宏三位同志主持编写。柴武常、陈济军、张冀湘、刘永强、首大春、丁国光、施佑生、金碚、卢好门等同志参加了本书的编写工作，此外，储怀涛、夏有亮、郭万

达、陈中、于英普、王建新等同志协助做了大量工作。

由于水平有限，时间仓促，错误、疏漏之处在所难免，敬请广大读者批评指正。

第一章 导论：中国经济特区的形成与崛起

如果说，中国进入80年代最引人注目的是改革开放，那么经济特区，这个在80年代以前普通的中国公民想都不敢想的东西，则是改革开放伊始中的一束奇葩！它是我国社会主义建设中前所未有的一项事业。

第一节 经济特区成立的历史背景

1978年12月召开的党的十一届三中全会，是我国社会主义发展史上的一个里程碑，中国人民从此进入了一个新的发展时期——社会主义现代化建设的新时期。但是，这一转移来得实在不容易。众所周知，新中国成立初期，国民经济恢复工作、全国范围的土地改革以及接踵而来的社会主义革命进行得比较顺利。当时，摆在全国人民面前的主要任务，是要解决人民日益增长的物质和文化生活的需要同落后的社会生产力之间的这一主要矛盾。党和国家的工作重点理所当然也应及时从革命转移到经济建设上来。可是，我们的工作失误了。由于指导思想上的错误，特别是在“以阶级斗争为纲”的理论指导下，连续多年无休止地开展政治运动。从1957年到1978年长达21年的时间里，我们一直没有解决好工作重点的转移问题，致使国民经济几乎到达崩溃的边沿，人民生活水平低下。而且，在近30年的时间里，我们国家与世界经济基本隔绝，闭关自守，差距越来越大。70年代末，中国领导人邓小平清醒地看到了这一差距。尤其是亚洲四小的崛起，给我中国经济发展带来了巨大的压力。在这种背景下，改革开放成为经

济建设的主题。正如小平同志当时所说的那样：中国长期处于停滞和落后的状态，其中重要的因素之一就是闭关自守。经验证明，关起门来搞建设，是不能成功的。我们要制定对外开放的政策，因为中国的发展离不开世界。而在当时的历史条件下，我们自己没有太多经济改革的经验，只有考虑设置一个试验地，探索经济改革的新路子，为整个中国经济体制改革积累经验，当排头兵。我国经济特区正是这一历史背景下的产物。

总之，经济特区是中国经济发展的必然要求。由于长期实行高度集中统一的计划经济体制，经济缺乏活力，企业的经营管理水平低下，整个国民经济上新台阶遇到严重的障碍。因此，只有吸收西方资本主义国家经济发展过程中的成功经验，引进竞争机制，才能缩小我国经济与西方经济发展的差距。事实上，经济特区从一开始建立，就是按照市场经济的思路操作的。

经济特区，泛指一个国家或地区在交通和信息便利的地方划出一定的范围，在对外经济活动中实施一些特殊的开放政策，用减免关税，提供良好的投资环境等优惠方式，发展进出口贸易或转口贸易；利用外资和技术，发展出口加工业及其他经济事业，以扩大出口、赚取外汇、增加就业、促进本国（或本地区）经济发展的经济性区域。从70年代末期开始，世界范围内的经济特区进入全面发展时期，为我国经济特区的建立提供了许多有益的借鉴之处。

· 科学工业区兴起。70年代末80年代初，在席卷全球的科技革命浪潮的冲击下，许多出口加工区转型升级、向技术知识密集型过渡。日本1983年通过一项“高技术工业集约地促进开发法”之后，在一年多的时间里已批准设立14个“技术城”特别开发区。美国继“硅谷”之后，到目前为止已建成80个左右的科技园区。一些新兴工业化国家和地区也在发展科技园区，如我国台湾省的新竹科学工业园区，新加坡的肯特岗科学工业园区，都是以科技

力量推动出口工业为先导，使产品在国际市场上更具有竞争力。此外，爱尔兰的香农也从过去以装配工业为主转向以高技术制造业及服务行业为主。

· 多功能综合性经济特区兴起。巴西马瑙斯自由贸易区即是这种综合性经济特区的代表，它把出口加工业、外贸、商业和其它服务业、农牧养殖业、科学文化教育事业有机地结合在一起，取得了明显的经济效益。我国深圳、厦门等也属于综合型经济特区，一些国家正效仿这种模式。目前在亚洲、拉丁美洲、中东的一些国家已呈现这种趋势，出现了一批工业、贸易、金融相结合的特区国际中心。

· 各类经济特区全面发展。在不断拓展的各类经济特区中，出口加工区仍发展很快，在全球已形成星罗棋布的格局。自由港也再度兴起，英国自1982年起在原有的1个自由港基础上又增辟了6个。韩国已把九州岛辟为自由港。日本把琉球群岛的那霸港辟为自由港。朝鲜也正在研究把南浦港建成自由港的可行性。罗马尼亚有1个自由港。匈牙利有1个自由区和9个免税区。保加利亚设有2个出口加工区。前苏联也于1989年在芬兰边界的塞马运河苏境部分设立了第一个经济特区，后来又计划在列宁格勒附近和远东海参崴、哈桑等城市周围地区设立两个经济特区。保加利亚于1987年公布了“关于关税豁免区”的第2242号法令，1988年又宣布决定在鲁和维丁建立关税豁免区，波兰也开始建立关税豁免区。据估计，当今世界经济特区的对外贸易值，在世界贸易中的比重已达到15%，到90年代中期将超过20%。建立经济特区已成为一股世界潮流。

第二节 我国经济特区决策的形成与发展

中国经济特区的诞生，是中国共产党十一届三中全会路线的产物，是我国实行对外开放政策的一个重要组成部分。我国经济特区在十多年的建设进程中，经过了初创阶段，奠基阶段，发展阶段。

一、初创阶段（1979年至1981年）

1979年1月，中共广东省委一位负责同志去汕头传达党的十一届三中全会精神回来，在向省委汇报时，提议广东应当拿出一块地方对外开放，并认为在汕头搞对外开放最为有利，一方面，这个地方历史上就是开放地区，另一方面，地理位置偏在一边，出点毛病影响不大。中共广东省委经过讨论认为这个意见可行，并提出要搞就在全省搞。与此同时，福建省委一些同志也提出了类似的要求。同年4月，在中共中央召开的工作会议上，广东省当时的负责同志习仲勋等报告了广东省要求实行特殊经济政策和建立开放区的要求，福建的同志也说要搞。

这些意见首先得到中国经济体制改革的总设计师邓小平的赞同和倡导。1979年4月，中央工作会议期间，邓小平同志听取了当时广东省委的主要负责人习仲勋、杨尚昆同志的汇报之后指出：“可以划出一块地方，叫做特区。陕甘宁就是特区嘛。不过中央没有钱，要你们自己搞，杀出一条血路来。”

建立经济特区，在中国共产党历史上还是头一次。工作如何开展？经济特区总体轮廓是怎样的？在这个问题上，中共中央执行了在中央宏观指导下，注重实地调查，尊重地方的创造和科学论证的决策方针。

中央工作会议之后，党中央和国务院派了当时主管这方面工

作的中央书记处书记、国务院副总理谷牧同志带领工作组到广东和福建进行考察。在研究关于在对外经济活动的特殊政策和灵活措施问题中，特地研究了办特区的问题。对这些重大问题研究的结果，由两省分别给中央写了请求报告。提出试办经济特区的地点为广东的深圳、珠海、汕头和福建的厦门。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，或同他们兴办合营企业和旅游等事业。”特区的管理原则是：“既要维护我国的主权，执行中国的法律、法令，遵守我国的外汇管理和海关制度，又要在经济上实行开放政策。”这样，一个关于中国经济特区的基本蓝图就勾画出来了。

同年7月15日，党中央和国务院发出文件，批准了两省的报告，决定在广东和福建两省实行对外经济活动的特殊政策和灵活措施，决定在广东省的深圳、珠海、汕头和福建的厦门4市，划出一部分地区试办出口特区。同意先在深圳、珠海两市试办，待取得经验后，再考虑在汕头、厦门设置特区的问题。

我国4个特区的建设，深圳特区先走了一步。在深圳特区的建设中，蛇口工业区先走了一步。1980年3月，谷牧同志受党中央和国务院委托，在广州召开广东、福建两省会议，总结粤闽两省对外经济活动中实行特殊政策和准备试办出口特区执行情况，讨论研究当时提出的问题和措施。会议形成的纪要上报中央。5月16日，党中央和国务院又发出文件，批准了这次两省会议纪要。在这个文件中，把我国要办的特区正式定名为“经济特区”。这个名称表明，我国要办的特区：一是兼营工、商、农、牧、住宅、旅游等多种行业的综合性特区，而不是单一经营工业的加工区。二是经济特区，而不是政治特区。这就是说：它只是在经济上，采取更加开放的特殊政策和灵活措施去吸收外资的一种特殊形式；而不是政治上的什么特殊形式，即既不是像将来香港和澳门那样“一国两制”下的特别行政区，也不是由不平等条约产生的租界或殖

民地。

8月召开的第五届全国人大常委会第十次会议批准了广东省人大通过的《广东省经济特区条例》，正式批准了建立经济特区。条例以法律的形式肯定了对外商的优惠条件。

二、奠基阶段（1980年至1985年）

在深圳经济特区首先动工建设之后，于1980年10月，珠海经济特区也正式开始动工建设。

国务院于1981年5月27日至6月14日，在北京召开了广东、福建两省和经济特区工作会议，会议进一步检查总结了贯彻执行党中央和国务院关于办特区的决定的情况和经验，讨论了两省对外经济活动实行特殊政策、灵活措施和设置经济特区的有关问题，提出了进一步落实的措施。

1981年7月19日，党中央和国务院再次发出文件，批准了《广东、福建两省和经济特区工作会议纪要》。对两省实行特殊政策、灵活措施和试办经济特区，强调要解放思想，统一认识，要求一定要把特区建设好。为了把特区真正办起来，文件还特地制订了一整套适合特区性质和要求的政策措施。这些措施，首先强调特区的规划和建设要因地制宜，注意实效，各有侧重。当时，对深圳、珠海的特区，要求“建成兼营工、商、农、牧、住宅、旅游等多种行业的综合性特区”，而对厦门、汕头的特区，则要求“建成以加工出口为主的、同时发展旅游等行业的特区”。对特区的关税、人员出入境手续、劳动工资制度、市场、金融体制、建设资金来源、交通电讯建设、法制、管理机构等等，也都采取更加开放的特殊政策，并作了具体的规定。这个文件成为特区的整套特殊政策和灵活措施。

1981年10月，厦门经济特区开始动工建设；1981年11月汕

头经济特区也开始动工建设。从此以后，我国4个经济特区的建设就全面展开了。

1984年1月24日至2月17日，邓小平同志特地视察了深圳、珠海、厦门3个经济特区。通过这次实地视察，他对特区建设的成就作了充分的肯定，在题词中指出：“深圳的发展和经验证明，我们建立经济特区的政策是正确的”；“珠海经济特区好”；“把经济特区办得更快更好些”。

1984年2月24日，邓小平同志和中央一些领导同志座谈，讨论进一步办好经济特区和进一步开放沿海港口城市的问题时说：“我们建立特区，实行开放政策，有个指导思想要明确，就是不是收，而是放。”他还指出：“厦门特区地方划得太小，要把整个厦门岛搞成特区。”“除现在的特区之外，考虑再开放几个点，增加几个港口城市。如大连、青岛。这些地方不叫特区，但可以实行特区的某些政策。”邓小平同志概括了经济特区的作用，他说，“特区是个窗口，是技术的窗口，管理的窗口，知识的窗口，也是对外政策的窗口。”

根据这个座谈会的精神，1984年3月26日至4月6日，中央书记处和国务院在北京中南海召开了沿海部分城市座谈会，着重研究了沿海部分港口城市进一步开放的问题。

1984年4月30日，中央政治局一致通过了沿海城市座谈会纪要，决定进一步办好现有的4个经济特区（包括把整个厦门岛划为经济特区），进一步开放大连、秦皇岛、天津、烟台、青岛、连云港、南通、上海、宁波、温州、广州、湛江、北海等14个沿海港口城市和海南岛，在这些地方实行经济特区的某些政策。

1984年11月15日，国务院批准，在开放城市兴办的中外合资经营、中外合作经营和外商独资企业，试行按现行税率打八折征收所得税。国务院还批准：在开放城市设置的经济技术开发区内中外合资、合作及外商独资办的生产性企业，其企业所得税按

15%征收。随着特区的政策向这些地区扩展，它们也具有某种程度的特区性质。特别是开放城市的经济技术开发区，就已经实行与经济特区相同的特殊政策。所以，经济技术开发区，实际上已经是不再叫经济特区的经济特区了。

1985年2月，党中央和国务院又决定，把珠江三角洲、长江三角洲、闽南厦漳泉三角地区开辟为沿海经济开放区。

经过五年的建设，我国4个经济特区的基础初步奠定下来，我国社会主义市场经济中的特区经济体系初步建立起来。

据有关部门统计，深圳、珠海、汕头、厦门4个经济特区到1985年底的累计，基本建设投资超过76亿元人民币，外商直接投资总额已达11.7亿美元，有900家新工厂建成投产。这4个特区1985年全部工业总产值达到48.6亿元人民币。

至此，我国的经济特区，不仅已经奠定基础，初步建设起来，而且还扩大影响，把它的经验推广到开放城市和开放区。

三、发展阶段（1986年以后）

1985年12月25日至1986年1月5日，国务院在深圳召开全国经济特区工作会议。这次会议形成要求特区把工作重点由过去的铺摊子、打基础转到抓生产、上水平、求效益上来，努力发展外向型经济。并明确了“以工业为主、工贸技结合、综合发展”的方向。从特区贯彻这次会议的决定，进入了一个新的发展阶段。深圳、珠海、汕头、厦门4个特区的建设，重点转到抓生产上来。据统计，这4个特区的工业总产值，1989年达214.4亿元，比1985年增长3.4倍，外商投资的工业企业产值已占51%。在深圳1989年的工业总产值中，工业产品出口产值已占58%。可见，现在特区经济已经具有外向型和工业为主的特点。

1988年，中央又决定建立海南经济特区。这样，我国经济特