

中国
经济特区（一）

刘豫 主编

目 录

经济特区的建立和发展	1
酝酿和筹办工作	1
开创新未来	8
外向型经济的发展方向	14
建立海南经济特区	23
提高水平迎接未来新时代	26
基础设施建设	30
基础设施建设	30
多方筹资进行准备工作	35
加强规划管理	40
引进竞争机制的尝试	44
特区建设的几点思考	46
吸收外商投资	48
吸收外商投资的优惠政策	48
吸收外商投资的历程	52
外商投资构成不断改善	56
吸收外商投资对特区经济发展的作用	61
特区发展的启示	65
扩大对外贸易	69
在国家支持下获得发展	70
外贸出口结构变化	73
对特区经验的思考	78
深化经济体制改革	85
改革是经济特区的历史任务	85
经济特区改革的主题	89
特区发展的问题思考	106

涉外经济法制	110
特区涉外经济立法体系	111
涉外经济司法和法律服务	120
完善特区经济法制环境	127
经济实力提升	130
沧桑巨变	130
工业获得高速发展	134
蓬勃发展的第三产业	138
向现代化发展的农业	144

经济特区的建立和发展

举办经济特区，是中国共产党中央委员会（简称中共中央）和国务院实行改革开放，推进社会主义现代化建设战略部署的组成部分，是建设有中国特色的社会主义的一项重要实验。过去十年中，各经济特区在实践中认真探索，不断总结经验，开拓前进，取得卓著进展。

酝酿和筹办工作

一、决策的过程

一九七八年十二月，中国共产党召开了具有深远历史意义的十一届三中全会。这次会议在科学地分析国内外形势，认真地总结历史经验的基础上，郑重决定把全党工作的着重点转移到社会主义现代化建设轨道上来。全会还提出要“对经济管理体制和经营管理方法着手认真的改革，在自力更生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，并大力加强实现现代化所必需的科学和教育工作。”

为了建设现代化的社会主义国家，人们按照中共十一届三中全会的精神，解放思想，冲破长期以来经济工作旧框框的束缚，放眼世界，研究国外经济发展情况。世界上许多国家（地区）设置经济性特区的作法，引起了人们的兴趣。这些经济性特区，一般都是从本国（地区）内划出一定区域，在对外经济活动中采取更加开放的政策，用减免关税等优惠办法吸引外商进行经济贸易

活动和投资，以达到特定的经济目的。这些经济性特区，有各种不同的名称，有设在本国（地区）国境之内、关境之外的允许外国货物自由进出的自由港或自由贸易区；有设在本国（地区）港口或交通枢纽附近，以发展出口产品为目的出口加工区；有设在本国（地区）边境地带，吸收外资办厂，方便邻国货物过境的自由边境区；有在本国（地区）划出专门区域，发展高科技产业的科技工业园区（或称工业科学园、科学城）。世界上设置这类经济性特区，已有三百多年的历史，最早的一个是一五四七年设立的意大利里窝那自由港。以后随着国际贸易的逐步发展，到第二次世界大战前夕，已有 26 个国家（地区）设立了 75 个经济性特区。第二次世界大战后，随着国际上商品交换、资金融通、技术交流的扩大，经济性特区不但数量激增，而且形式和内容都有新的发展；不但发达国家继续设立经济性特区，而且在发展中国家（地区）出现了一大批以加工出口为主、兼营其它对外经济合作业务的经济性特区。如新加坡的裕廊出口加工区，菲律宾的马里蒂莱斯自由贸易区，韩国的马山出口加工区，中国台湾省的高雄出口加工区和新竹科学工业园等。这些经济性特区，区域范围大小不等，发展模式不同，也各有其吸引外商投资的手段，但有一个基本的共同点，就是在其区域范围内减免关税，提供一套优惠办法，有效地开展了对外经济贸易和技术交流活动，促进了该国（地区）经济的发展。

这种经济现象启发人们思考：在国际形势发生了变化的情况下，中国应通过开展国际经济交往促进国内建设，设立出口加工区、自由贸易区的作法也可在中国沿海某几个地方参照采用。中共广东省委和广东省人民政

府，根据本省与香港、澳门相邻，商品经济较为发达，海外华侨众多的特点，专门就扩大对外经济交流和举办出口加工区的可行性反复作了讨论，形成了初步意见。

一九七九年四月中旬，中央召开专门讨论经济建设问题的工作会议。中共中央副主席、国务院副总理邓小平，在会上听取了广东省领导人习仲勋等的汇报。汇报提出，希望中央下放若干权力，让广东在对外经济活动中有必要的自主权，允许在毗邻港澳的深圳市、珠海市和重要侨乡汕头市举办出口加工区。邓小平说，还是办特区好。他向中央倡议批准广东省的这一要求。这次会议上，在讨论如何扩大对外贸易的过程中，到会的许多负责干部也认为，在广东省的深圳、珠海、汕头和福建省的厦门试办出口特区，发展出口商品生产，是一项可行的措施。这个意见被写入了会议的有关文件。

中共中央、国务院责成广东、福建两省领导机关进一步组织论证，提出具体实施方案报中央审定。受中央委托分管此事的国务院副总理谷牧，于五月份带领国务院有关部门的十多位负责干部，前往广东、福建调查，同当地的干部和经济专家深入研究。与此同时，这两省分别进行方案制订工作。七月十五日，中共中央、国务院批转了广东和福建两省分别提出的关于对外经济活动实行特殊政策和灵活措施的两个报告，批准在深圳、珠海、汕头、厦门四个市各划出一定区域试办出口特区。随后，确定由新建立的国家进出口管理委员会归口管理此项工作。

受中共中央、国务院委托，谷牧于当年第四季度前往这四个地方实地考察筹办工作情况；一九八〇年三月下旬在广州召开广东、福建两省会议，检查中央指示的

贯彻情况，进一步研究特区建设问题。会议明确指出，特区的管理在坚持四项基本原则和保障国家主权的条件下，可以采取与内地不同的体制和政策；主要吸收侨资、外资进行建设；要先搞好水、电、道路、通讯等基础设施，为外商投资创造条件；先上些投资少、周转快、收效大的项目。根据半年多筹办工作实践，考虑到特区在其发展中不但要办出口加工业，也要办商业、旅游等行业，不但要拓展出口贸易，还将在全国经济生活中发挥多方面的作用，这次会议采纳了广东提出的建议，并报经中央同意，将“出口特区”这个名称，改为具有更丰富内涵的“经济特区”。

二、制订公布有关经济特区的管理条例，划定特区区域

为了给举办经济特区提供一个基本的章法，早在一九七九年八月，国务院就着手组织起草法规性文件。先是委托广东省有关方面起草，并经广东省人大常委会审议；以后又责成国家进出口管理委员会组织研究论证，字斟句酌，先后十三易其稿。一九八〇年八月二十六日，第五届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议，审议批准建立深圳、珠海、汕头、厦门四个经济特区，并批准公布了国务院提请审议的《广东省经济特区条例》。从此中国的经济特区通过国家立法程序正式诞生。

此后不久，国务院相继批准上述四个经济特区的位置和区域范围。

深圳经济特区，位于广东省深圳市境内，南沿深圳河与香港新界为邻，北以梧桐山脉走向为界，东和西均迄于海，面积 327.5 平方公里。早在一九七九年一月，经国务院批准交通部香港招商局投资举办的蛇口工业

区，也划为深圳经济特区的一部分。

珠海经济特区，位于广东省珠海市境内珠江入海口的西面，面积 6.81 平方公里。

汕头经济特区，位于汕头市东郊龙湖村一带，面积 1.6 平方公里。

厦门经济特区，位于厦门本岛西北部湖里村一带，面积 2.5 平方公里。

这四个特区最初批准划定的面积共 338.41 平方公里。以后随着发展的需要，国务院先后批准对珠海、汕头、厦门三个经济特区的区域范围作了调整。到一九九〇年底，这四个特区的面积扩大到 632.1 平方公里。

所以选定在深圳、珠海、汕头、厦门举办经济特区，是由于这四个地方在地理、人文条件方面具有开展对外经济活动的优势。一是深圳和珠海与香港、澳门毗邻，汕头和厦门也与港、澳相近，厦门还面对台湾，在历史上这些地方就与海外有着密切的交往。二是深圳是中国南方对外交通的重要陆路通道，汕头和厦门是中国南方的重要海运港口。三是有广阔的腹地可为依托。四是著名侨乡。后来的实践证明，在这四个地方举办经济特区是正确的选址。

三、举办特区方针政策初步系统化

在国务院批准上述四个特区的位置区域后，广东省成立了以中共省委书记吴南生为主任的广东省经济特区管理委员会，福建省成立以中共省委书记郭超为主任的福建省厦门经济特区管理委员会，并着手制订建设规划、建立工作机构、宣传招商等工作。

为了借鉴国外经济性特区的作法，一九八〇年九、十月份，国家进出口管理委员会副主任江泽民，在全国

人大常委会立法工作机构有关工作人员参加下，带领国务院有关部门和广东、福建两省、深圳和厦门两个特区负责干部组成的九人小组，到斯里兰卡、马来西亚、新加坡、菲律宾、墨西哥、爱尔兰六国的九个出口加工区、自由贸易区进行考察。还借途经日内瓦的机会，邀请联合国组织的十多位专家举行了两天讨论。考察组从所见、所闻、所得的大量资料中，对国外经济性特区的基本经验归纳了五条：立法比较健全，可操作性强；有开发总体规划，从小到大逐步建设；管理体制灵活，地方和企业有很大自主权；注重人才培养；有优惠政策。考察结束归国后，向中央作了汇报。

一九八一年五月下旬到六月中旬，中共中央、国务院在北京召开广东、福建两省和经济特区工作会议。为了开好这次会议，事前作了充分准备。参加这次会议的有广东、福建两省的主要领导人任仲夷、项南，有中共中央的和国务院的有关部门及特区的负责干部，还邀请了钱俊瑞、许涤新、薛暮桥、古念良等多位经济学家。会议在中共中央书记处书记、国务院副总理谷牧主持下，总结了初步开展的工作，参考国外经济性特区的成功作法，从中国实际出发，对举办特区的指导思想、基本方针和重要的政策措施，进行了深入讨论，提出了较系统的意见。会后报请中共中央、国务院审查，得到批准。主要内容是：

- 1.深圳、珠海、汕头、厦门经济特区，不是政治特区。中华人民共和国在这四个经济特区内，全面行使主权，坚持四项基本原则。它的“特”在于实行国家规定随特殊经济政策和特殊经济管理体制，与帝国主义强加于旧中国的“租界”有本质区别。

2.举办经济特区是为了吸收利用外资，引进先进技术，拓展对外贸易，加速经济发展，同时在实践中观察与研究当代资本主义经济，学习与提高参与国际经济交往的本领，进行经济体制改革试验。

3.特区经济的所有制结构，是社会主义经济领导下多种经济成份并存。在工业生产方面，外商投资企业（包括中外合资经营企业、中外合作经营企业和外资企业，以下同）所占比重可以大于内地。特区的经济活动在社会主义计划指导下充分发挥市场调节的作用。

4.特区建设要制订全面规划，量力而行，从小到大，逐步发展。各特区的经济发展要从实际出发，因地制宜，各具特色。

5.特区要致力于经济体制改革。特区的行政管理机构按照精简、高效的原则设置。

6.加强经济特区法制建设。会后，经国务院提出议案，全国人大常委会于十一月二十六日通过决议，授权广东省、福建省人民代表大会及其常务委员会，根据有关法律、法规、政策规定的原则，按照本省经济特区的具体情况 and 实际需要，制订经济特区的单行经济法规，并报全国人大常委会和国务院备案。

7.对在特区举办的外商投资企业给予优惠和方便。企业所得税减按 15%征收；收取场地使用费按不同行业和用途给予优惠；对来往特区的外籍人员、华侨和港澳同胞简化出入境手续。

8.授予特区较大的经济管理权限。属于中央统一管理的外事、边防、公安、海关、金融、外汇等方面的业务，由国务院主管部门结合实际情况，制订专项管理办法，报国务院核准后实施。

9.国家大力支持特区建设。特区建设所需的资金，由国家给予财政和信贷支持。允许特区银行吸收的存款全部用作贷款。深圳、珠海两市的财政收入一九八五年以前不上缴（期满后又延长五年），厦门、汕头两市上缴的财政收入，由两省人民政府核减。特区的外汇收入单列，超过一九七八年基数的增收部分五年内不上缴（期满后又延长五年），用于特区建设。特区的对外贸易在国家统一政策指导下，自主经营，特区可接受各省、自治区、直辖市的委托，代理国家外贸主管部门不统一经营的进出口业务，等等。

10.开展坚持四项基本原则的思想政治教育，树立良好的社会风尚，加强社会治安，打击走私活动。

这次会议，对举办特区的方针政策的构架作了初步的集成工作，对特区的建立与发展起了重要作用。

开创新未来

经过一年多的酝酿筹备，深圳、珠海、汕头、厦门四个经济特区，从一九八〇年下半年起相继投入开发建设。从这时到一九八五年底，上述四个特区在全国改革开放的推动下，着重从下述四个方面进行艰苦开拓，为后来的发展初步打下了基础。

一、集中力量建设基础设施

在开发建设起步的时候，深圳特区是边境小镇，珠海特区是滨海渔村，汕头和厦门划定举办特区的地方还都是山坡或荒滩。因此，首先要平整土地、通水、通电、通道路、通电信、通排污管道（简称“五通一平”，有的加上通煤气，通排洪，称为“七通一平”），兴建工业厂

房、商业楼宇和居民住宅，为吸收外商投资和企业生产经营创造条件。集中力量进行以创造投资环境为目的，以基础建设为重点的基本建设，成为经济特区举办初期的工作主题。这四个特区从自身实际出发，多方筹措资金，分片开发，开创了新的路子。

起步最早的深圳特区，在全面规划、通盘安排基建项目的基础上，重点建设蛇口、罗湖、上步三片。蛇口工业区在一九七九年上半年就着手施工。举办这个工业区的香港招商局，使用本企业的部分积累，运用自身的资信优势，从香港金融市场上筹借贷款，在蛇口首期开发一平方公里，建成通往香港的客货码头、直拨香港的微波电话、变电站和供水站，以及一些生活服务设施。在施工中引进国外先进管理经验，提出“时间就是金钱，效率就是生命”的口号，创造了较快的速度和较好的效益，以后被誉为“蛇口模式”。深圳特区对罗湖综合功能区和上步工业区的开发，除投入部分地方财政收入外，主要运用国家信贷政策倾斜，使用银行贷款，负债经营，滚动发展，并引进竞争机制，实行工程项目设计、施工招标和承包的建筑管理改革，取得了高速优质的成果，被誉为“深圳速度”。深圳特区的这些经验和作法，为其它特区的开发建设提供了重要借鉴。

厦门特区于一九八一年十月在湖里工业区破土动工，进行“五通一平”。与此同时，重点建设位于厦门岛上的高崎国际机场、东渡港深水码头和万门程控电话交换机，以改善厦门全市的基础设施面貌。

珠海特区开始从发展旅游业着手进行开发，先修建码头，开辟通往香港的航线，与香港商人合作开办了特区第一家实行现代化管理的石景山旅游中心，招引港澳

游客，繁荣市场，积累资金。一九八四年开始建设吉大、南山等工业区及外围配套工程。

汕头特区坚持量力而行，尽力而为，生活服务设施主要依托老市区，在划定的 1.6 平方公里内先开发 20 万平方米，重点举办出口加工业。一九八三年八月建起了两幢标准工业厂房及相应配套设施后，即接纳外商投资办厂。

特区建设铺开，举国为之注目。内地十多万建筑工人和工程技术人员陆续进入特区，展开了大规模施工，工程进展日新月异。到一九八五年底，上述四个特区累计完成基本建设投资 96.7 亿元，开发了 60 平方公里的建设用地，基本建成了具有现代化综合设施的 8 个工业小区，以及与之配套的市政工程、商业楼宇和旅游设施。经济特区从规划蓝图变成了俨然在望的现实。

二、外引内联，兴办工业生产项目

中国经济特区的举办，引起了海外投资者的兴趣。港澳客商率先到来投资兴办企业（吸收外商投资通称“外引”）。深圳的家乐傢俬有限公司、光明华侨电子有限公司、乌石鼓采石场、蛇口海虹船用油漆厂，珠海的香洲毛纺厂，汕头的正大地毯厂、奋成实业公司，厦门的印华地砖厂，就是最先出现在特区一批生产厂家中之著称者。特区为了弥补自身资金短缺、人才不足和技术底子薄的弱点，内地一些部门和企业为了通过特区获取经济技术信息、开拓国际市场，促进了双方的经济技术联合（通称“内联”）。电子工业、船舶工业、航空航天工业等部门首先与深圳合作，随后纺织、轻工、机械等部门也参加了内联的行列，并扩大到其它三个特区。内联增强了对外资投入的吸引接纳能力。中（特区）—中（内

地）—外（境外客商）联合投资、共同经营成为良好办厂方式，外引内联促进了特区社会生产力的发展。到一九八五年底，四个特区已有包括电子、轻工、纺织、食品、机械、建材等行业的 900 多家工厂投入生产经营，采用优良种苗和现代化技术的创汇农业也开始兴起。当年工农业总产值达到 61.7 亿元，比建立特区时的一九八〇年增长 3 倍多。在工农业发展的基础上，外贸出口迅速增长，当年出口额比一九八〇年增长 4 倍多。虽然当时的工业项目以加工装配的小型项目居多，相当一部分还属于来料加工、来件装配和补偿贸易，出口的商品中大多是劳动密集型，但是毕竟为特区的经济发展打下了初步基础。经济迅速增长的实践，大大增强了举办特区的信心。

三、兴办商业、旅游等服务行业，活跃市场

按照举办综合性经济特区的要求，在重点发展工农业生产的同时，上述四个特区尤其是深圳、珠海特区，积极举办商业、房地产、饮食、旅游、金融等第三产业。一九八五年，这四个特区的社会商品零售总额比一九八〇年增长了 6 倍多。西丽湖度假村、香蜜湖度假村、石景山旅游中心、珠海宾馆和集中全国各地不同风味美饌佳肴的饮食业，一年吸引一百多万人次的海外游客。原来疏落寂寥的市貌变成一派繁荣景象。特区提高了知名度，也增加了财政收入。

四、适应开发建设的需要，初步改革经济体制

上述四个特区，都结合实际情况对经济体制改革作了开拓性的探索。探索步子迈得较大的首属深圳。除建筑设计施工实行招标承包以外，还推行劳动用工合同制，浮动工资制，放开大部分生活资料价格，各专业银行交

叉经营搞活信贷发放，房地产商品化等等。这些改革，促进了特区建设，引起了内地的重视。基于改革实践经验的总结，遵照立法程序，制订公布一批特区单行法规，使特区工作初步作到有法可依。

在各特区积极努力，扎扎实实进行打基础工作的过程中，中共中央、国务院及其所属有关部门给予了有力的支持和指导。一九八二年初，中央在解决广东、福建两省沿海一度走私活动猖獗的问题时，明确指出不能因为开展反腐败的斗争动摇对外开放政策的贯彻执行，强调要正确实行对外开放和对内搞活经济的政策，进一步办好经济特区。十月底，中共中央政治局常委陈云在广东的一份报告上批示：特区要办，必须不断总结经验，力求使特区办好。十一月，中共中央书记处书记、国务委员谷牧受中央委托，组织国务院有关部门和广东、福建两省的负责干部就特区建设中提出的问题，作了系统的研究，形成了解决这些问题的讨论纪要。十二月三日，中共中央、国务院批准转发执行，并指出：试办经济特区，是在新的历史时期贯彻执行对外开放政策的一项重要措施，广东、福建两省和国务院有关部门都要加强对特区工作的指导。

一九八四年春节前后，中共中央政治局常委、举办特区的倡导人邓小平，视察了深圳、珠海、厦门三个经济特区。他说，经济特区是我倡议举办的，现在来看看办得怎么样了。他在视察期间留下了具有重要指导意义的题词。在深圳的题词是：“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”。在珠海的题词是：“珠海经济特区好”。在厦门的题词是：“把经济特区办得更快些更好些”。邓小平视察回到北京后，又同中央几位领

领导人进一步谈了特区的开放政策和怎样进一步开放的问题，他说：“这次我到深圳一看，给我的印象是一片兴旺发达景象。深圳的建设速度相当快，其中蛇口更快，”“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。”“特区将成为开放的基地，不仅在经济方面、培养人才方面得到好处，而且会扩大我国的对外影响。”他还说：“厦门特区地方划得太小，要把整个厦门岛搞成特区”，“可以实行自由港的某些政策。”邓小平还对全国的对外开放工作提出了重要意见，他强调指出：“我们建立特区，实行对外开放政策，有个指导思想要明确，就是不是收，而是放。”他建议：“除现在的特区之外，可以考虑再开放几个点，增加几个港口城市，如大连、青岛。”邓小平的重要讲话，进一步澄清了当时社会上对举办经济特区的某些疑虑，明确了特区在社会主义现代化建设中的作用和功能，发展了办好特区的指导思想，极大地鼓舞了从事特区建设的广大干部和群众，有力地推动了全国对外开放工作。

一九八四年三月二十六日至四月六日，中共中央、国务院在北京召开沿海部分城市座谈会。经过讨论，决定进一步开放天津、上海、大连、秦皇岛、烟台、青岛、连云港、南通、宁波、温州、福州、广州、湛江和北海十四个沿海港口城市，并扩大这些地方经济管理权限，对外商投资实行类似经济特区的优惠政策。在座谈会上，还专门讨论了特区建设问题。会议指出，特区还处于开创阶段，必须不断总结经验，发扬成绩，克服缺点，扎实工作，勇于前进；必须下很大的力量加强先进技术的引进，特区的工农业要尽可能采取先进技术成果，尽快搞出一批适销对路的骨干商品，进入国际市场；特区的

商业、旅游服务业，要瞄准国际先进经营管理水平；要按照经济发展主要面向国际市场的特点，改革特区的管理体制和管理机构；经济特区一定要办得既有高度的物质文明，又有高度的社会主义精神文明。会后，国务院批准厦门特区的范围扩大到厦门全岛。在此前后，国务院还批准珠海特区、汕头特区扩大范围。

一九八四年七月十六日，国务院决定设立特区办公室（前身是国务院办公厅特区工作组），作为主管特区工作和沿海对外开放工作的直属机构。随后，广东省人民政府和福建省人民政府也相继建立了特区办公室。

在经济特区诞生后第六个年头的春天，一九八五年二月十八日，中共中央、国务院又决定将长江三角洲、珠江三角洲和闽南厦（门）漳（州）泉（州）三角地区的 59 个市、县开辟为经济开放区。中国的对外开放，从举办四个经济特区起步，至此初步铺开了由经济特区——沿海对外开放城市——沿海经济开放区——内地这样一个有重点、多层次的梯级推进的格局。形势的发展要求经济特区迈开新的前进步伐。

外向型经济的发展方向

到一九八五年底，深圳、珠海、汕头、厦门四个特区，经过五年多的开发建设，取得了显著进展，初步奠定基础。与此同时，前进中也产生了一些需要认真解决的新问题，主要是经济发展中产生了某些失衡现象，投资结构不尽合理，产业结构统筹规划不够，企业的管理水平和技术水平不高，产品外销竞争能力不强。特别是全国对外开放在沿海地区铺开的新情况，要求经济特区