

经济特区向何处去？

Where Should the Economic Special Zones Go?

周文彰

(海南省政府发展中心, 研究员、博士 海口市 570003)

杨连成

(光明日报海南记者站, 记者 海口市 570003)

编者按 此访谈录系光明日报海南记者站记者杨连成对海南省政府发展研究中心副主任周文彰博士的采访实录。文虽不长,但其中的讨论与观点,甚切国情,颇具慧识,现特征得作者同意,在本刊刊出,以飨读者。

杨连成:近两年来,有关部门对经济特区的关税政策,进行了一些收缩性调整,许多人认为,我国经济特区的发展不应再依靠特殊政策。您作为一名长期从事特区研究工作的学者,对此有何看法?

周文彰:总的看法是,我国经济特区的政策只能强化,不能削弱,应该继续保持和不断强化国家给予特区的特殊政策。这是由特区的本质特征所决定的。经济特区区别于普通地区的本质特征在于国家赋予了一系列特殊政策,即特殊的关税政策、所得税政策、外贸政策、金融政策、投资政策、土地使用政策、人员出入境政策和比较大的经济活动自主权等。由这些特殊的政策体系决定和派生出特区特殊的体制和特殊的发展路数。采用特殊政策创办经济特区,吸引外资,实行对外开放,是世界许多国家的共同做法,没有特殊政策,就没有特区,也就没有所谓的体制优势和特殊的发展路数。我们应当继续给特区一定的开放政策,包括优惠的关税政策,不应当总是考虑如何去逐步取消特殊政策,使特区最终与其他地区拉平。

杨连成:有一种观点,认为特区政策是一种“地区倾斜政策”,当这种倾斜政策使原先的边陲小镇、荒滩渔村、南海孤岛发展起来之后,就该将这种倾斜政策转向其它地区。

周文彰:这是一种认识上的偏差。实际上,国家创办经济特区,主要目的不是为了广东、福建、海南的地方发展,而是为了借助经济特区探索有中国特色的社会主义对外开放道路。因此,特区政策本质上不属于照顾性、扶持性的地区倾斜政策,而是我国借以探索社会主义改革开放和现代化建设道路的一项“特区国策”。它的最大成效是引导和推动了全国改革开放和现代化建设的伟大历史进程。

杨连成:随着我国改革开放的深入,您认为经

济特区的示范、辐射和带动作用如何?

周文彰:特区在世界上已有 400 多年的历史,从本世纪 60 年代以来,世界各国各地区的经济特区如雨后春笋,蓬勃发展。无论是工业发达国家、新兴工业化国家还是发展中国家都辟有经济特区。我国利用特区这个重要形式实行对外开放,推动经济发展,为时已经很晚,失掉的机遇已经很多。正当经济特区在世界上方兴未艾之际,如果我们过早地削弱特区政策,削弱特区吸引投资的魅力,这将意味着我们过早地给成长发育中的孩子缩减营养,刚刚尝到甜头就鸣金收兵,我国利用经济特区已经形成的吸引外资、走向世界的宝贵资源将被弱化或闲置;而坐视其他国家(地区)以越办越红火的经济特区吸引大批外国投资,等于使我国在世界投资市场的竞争中主动放弃一块地盘,使我国在经济特区问题上与世界水平的差距扩大。

我国仍然需要经济特区在利用外资、引进技术、推动出口、促进全国整体发展方面发挥更大的作用。我国现在虽然已经形成了全方位对外开放的格局,但特区仍然是我国开放层次和开放水平最高的地区,也是开放条件最好的地区。它在我国对外开放中的“窗口”作用,不是越来越小,而应当是越来越大;特区的先行改革和探索,可以使我国整体的经济转型少走弯路,少付学费。我国还十分需要经济特区,我国经济特区固有的作用还远没有得到充分开发和发挥,羽毛未丰的特区还需要精心的政策护理和政策调养。

杨连成:近年来把特区关税减免政策逐步调整为照章纳税,你认为对特区的影响如何?

周文彰:这一做法的确可以使国家增加关税收入,但势必以减弱投资者的投资热情为代价。对投资者进口生产资料、交通工具、办公用品和部分生

活资料及出口产品,实行关税减免政策,是世界经济特区的普遍措施。我国特区在相当长的时间内也应实行这一政策。对此有人议论说,投资者和特区占了太多的便宜,国家受到了损失,因此要逐步取消特区的关税减免政策。实际上,特区关税减免政策有利于投资者降低成本、增加利润,有利于特区引进资金和技术,但并未给国家造成损失,问题在于如何算帐。海南的洋浦在辟为开发区之前,遍地荒沙、仙人掌、乱石岗,长期贫穷落后,也很少发生进出口业务,国家从这里也得不到什么关税收入。洋浦被辟为经济开发区,实行一系列优惠政策,包括关税减免政策后,大批海外投资者已经或将要被感召和吸引,他们从海外筹集资金,从国际市场上购买机器设备、原材料、建筑材料等,到洋浦从事开发建设。若干年后,农村变成了城市,荒凉变成了繁荣,洋浦成了一座拥有40万人口,30平方公里面积的现代化外向型海滨城市,这到底是使国家受损呢?还是得益?显然是得益。

杨连成:在不久前出版的《特区导论》中您对特区政策支持系统有详尽论述,基本思路是什么?

周文彰:首先小平同志在1984年就提出的“我们建立经济特区,实行开放政策,有个指导思想要明确,就是不是收,而是放”的思路。我国五个经济特区和浦东经济开发区目前存在的共同问题是

在政策上没有“特”到位。从总体上看,我国目前的特区政策并未超过世界各国特区政策的优惠程度。因此,不必急于进行收缩性调整,而应进一步放开,逐步让特区实行国际上自由贸易区的特殊政策,依照自由贸易区的模式使特区“升级换代”。二是要克服动辄将特区比照内地,让特区和内地一样执行“一刀切”的整顿和调控措施的思路。我们考虑特区问题的参照坐标应当是世界各国的经济特区,而不是我国的非特区,更不应当是中西部欠发达地区。在政策和开放度上,特区要按照世界经济特区的普遍做法去设计和推进;在体制上,特区要迅速与世界经济体制接轨;在发展目标上,特区要以世界中等发达国家(地区)为赶超对象。三是给足政策和充分放权的思路。特区建设是一种不同于常规经济工作的特殊事业,特区开放与其他地区的对外开放工作也有诸多不同之外,国家应加大特区经济活动的自主权,使特区在不涉及国家宏观经济大局的一切问题上能自主决策、自主审批、自主处理,尽可能减少特区需要向国家有关部委申报批准的事项,适当调整国家有关部委与特区的垂直关系。应当允许特区根据自身对外开放和开发建设的实际需要,不受国内现行体制和做法的限制,参照国际惯例和通行做法,大胆改革创新,使特区更加充满生机和活力。

(责任编辑 蔡德诚)

(上接第32页)

1/7。由于不过多占用自然资源而且不大污染环境,就不会破坏自然资源相对稀缺的聚集经济,这些产业可以顺利地都市中心生存发展下去。高教授认为,城市型产业的前述三大特征,即是我们界定城市型产业的根据,同时也是我们选择城市型产业的标准。但最终起决定作用的因素是生产方式。为什么某些产业会具有这样的特征或达到了这样的标准,是因为这些产业的生产方式使然。例如,计算机的利用,方使出版印刷业噪声污染大为降低,而且生产流程可以垂直组织(生产单位进高楼就不成问题),从而有可能成为城市型产业。因此,考察研究城市型产业,最终还要把着眼点放在如何改变生产方式上。我们不光要找到符合聚集经济的要求,从而可获取聚集经济收益的产业部门,还要研究如何改变现有某些生产方式,使其更符合聚集经济要求,从而获取更大的聚集经济收益。

三、积极开发各类设计业、出版印刷业,推进高等教育的适度产业化

出版印刷业、开发的都市型产业,高教授就上海城市型产业发展谈了自己的想法。他认为,目前

上海的金融、贸易、保险等城市型产业已得到很大发展,但还有一些城市型产业没受到重视,如果也大力发展起来,“楼市”就一定会“闹猛”起来。他特别提出三大类应予开发的都市型产业。一是出版印刷业。随着上海“三个中心”的建设,对各类信息的需求量肯定会大增。目前上海出版印刷行业的技术水平还不够,以至于许多企业去日本、香港、北京等地去印制印刷品,说明不是没有需求,而是缺乏供给能力。为此,需要政府制订扶植政策。例如,将政府部门颁发的票证,作为“专利许可”指定上海本地的厂家来生产。二是服装设计、建筑设计、工业设计等各类设计业。上海有人才优势,也有科技优势,但科技成果转化现实生产力的途径尚较狭窄,缺少大规模的“智力市场”。抓紧落实科教兴国的政策,大力开发设计业,尤其是形成几个大的设计中心,看来已是当务之急。三是高等教育的适度产业化。这里说的产业化是指大量招收自费生,不光本地,更主要的是外地生源。这样,“学生潮”的进来,作为新的生活需求可刺激城市经济繁荣,另一方面作为劳动力补充(勤工俭学),也可支持小型企业的发展。当然,如何把握好度,还是需要慎重对待的。

(责任编辑 蔡德诚)