

我国经济特区、开发区的概况、特点和经验

China's Special Economic Zone and Development Zone

季崇威

(国务院发展研究中心,研究员)

一、概 况

80年代,我国在分地区分层次的对外开放战略指导下,先后在沿海地区建立了5个经济特区和14个沿海城市经济技术开发区。

1. 经济特区

1980年,全国人民代表大会常务委员会批准在广东省的深圳、珠海、汕头和福建省的厦门四个市创办经济特区,1988年又批准海南省为经济特区。

选择这五地兴办经济特区的宗旨,是利用它们地处沿海,临近香港、澳门、台湾,华侨众多,商品经济发达,历史上就有对外通商的传统,具有吸引外资,引进技术,开发资源,发展外向型经济的条件,作为全国对外开放的前沿阵地和对外窗口,起外引内联的辐射作用,并作为改革的试验场所,为全国探索改革的道路和方法。

深圳等四个经济特区在1985年以前主要是以创造基本投资环境为目标,进行基础设施建设。1986年以后,投资环境已经具备,外商投资企业和内联企业也有一定数量,即将工作重点转到搞好已办企业的生产经营,上水平,求效益。到1990年,四个特区的基础设施已较完善,十年内共开发出70多平方公里建设用地,建成了可供使用的厂房约5 000多万平方米,住宅约1 000多万平方米和配套的交通、道路、水电管网、邮电通信、港口、码头、机场、商业、旅游等设施,初步形成了良好的投资环境,在吸收外商投资、引进技术、扩大出口创汇等方面,取得了显著的效果。到1990年底,四个特区共与外商签订投资协议(或合同)6 700项,协议外商投资额达103亿美元,实际利用的外资累计达45.7亿美元。其中,深圳特区实际利用外资约30.8亿美元,占全国利用外资总额的19%,建立

起外资企业2 300多家;厦门特区实际利用外资5亿美元,建成投产的外资企业150多家;珠海和汕头特区实际利用外资分别为9.4亿美元和2.4亿美元,举办三资企业分别为150多家和416家。1990年四个特区的工业总产值共达282.5亿元,出口总额42亿美元,出口总值占工业总产值的60%;1991年上半年与外商签订投资协议887项,协议投资金额10亿美元,实际投入外资3.5亿美元,出口创汇31.58亿美元,其中外商投资企业出口额较去年同期,深圳、汕头增长40%,珠海、厦门增长达70%。

10年中四个特区的经济社会面貌发生了巨大的变化。以最突出的深圳来看,它从1979年面积只有5平方公里、人口3万余人的边陲小镇,建设成现在市区面积61平方公里,人口100多万人的现代化工商业大城市。全市现已有30多个行业,2 936家工厂,能生产1 000多种产品,其中80%进入国际市场。到1990年,全市国民生产总值达97亿元,国民收入72亿元,人均国民生产总值5 395元,出口总额21.7亿美元,在全国城市中跃居为仅次于上海的第二位。

海南经济特区由于原有基础设施薄弱,地域广阔,起步又晚,这几年着重建设电力、公路、海港、电讯、机场和城市基础设施,现已初具投资环境,在海口市建立了两个工业开发区。全岛在1988~1990年内已与外商签订投资协议约1 000项,实际利用外资约3.9亿美元,外资企业1 300多家。在引进热带作物良种,发展中外合作种植和水产养殖方面取得了较好的效益。

2. 经济技术开发区

1985~1988年,我国政府先后批准在大连、秦皇岛、天津、烟台(含威海)、青岛、连云港、上海、南通、宁波、福州、广州、湛江等12个沿海开放城市兴办了14个经济技术开发区(上海有闵行、虹桥、

漕河泾三个)。它们的规划面积共为122平方公里,经批准的首期开发面积约24平方公里。1990年初,国家又批准上海市开放和开发浦东新区,实行开发区和某些经济特区的政策。

兴办经济技术开发区的目的,旨在形成吸收外商投资的良好环境,引进与沿海城市产业结构调整相结合的先进技术,兴办外商投资的生产、科研项目,增加出口创汇和替代进口,并向老市区和内地传播新技术和管理经验。

经济技术开发区与经济特区的差别是:

(1)在管理体制上,经济特区是相对独立的行政区域,直属省或中央(海南特区)。经济技术开发区则是在所在市人民政府领导和管辖下的一块实行某些特殊政策的开放区域,面积较特区小,一般为1~30平方公里。

(2)在经济结构上,经济特区是以工业为主,工、贸、旅游相结合的外向型综合性经济。经济技术开发区则以发展先进的工业生产和高技术产业为主,第三产业主要依托所在城市。必要时,可在区内设立外贸、商业、金融、仓储、运输、生活设施,但这主要是为本区生产、经营、生活服务。

(3)在对外商投资企业的优惠政策上,经济特区的外商投资企业无论生产的或非生产的,均按15%的税率征收企业所得税;在经济技术开发区,只有生产、科技性企业方能享受这一待遇。

(4)在减免关税上,经济特区在管理线内使用进口的生活消费品和市场物资,多数减征或免征关税。经济技术开发区则一律照章征收关税。经济技术开发区企业进口自用的生产设备、原材料、零配件、元器件、建筑材料、交通工具、办公用品,则免征关税和工商统一税。但用免税的原材料、零配件、元器件加工的产品转为内销的,则对产品所含的进口料件照章补税。

1984~1985年,各经济技术开发区陆续开工建设,本着“量力而行,开发一片,建成一片,收效一片”的原则,首先抓了投资环境的综合开发。目前各开发区与起步区相应的电力、电讯、供水、排水、排污及供气管道、道路场地等设施已基本完成,几百万平方米的厂房,仓库建筑大部分已竣工使用。同时,经济技术开发区还注意创造吸收外资的“软环境”,一批涉外经济法规和规章已经公布或正在制订,一般都能为外商提供优质、高效的服务。

到1990年底,各经济技术开发区共签订外商投资项目合同约1 000个,协议外商投资近17亿美元,实际利用外资3.75亿美元,已有近500个外商投资的工业项目建成投产或试生产,加上内联项目,投产企业达1 000多家,大多数企业都取得了良好的经济效益,多数企业的劳动生产率高于

市区同类企业几倍,技术水平一般都高于市内的同类企业。1990年实现工业总产值84亿元,实现利税14亿元,出口创汇6亿多美元。

二、特 点

和外国的出口加工区、自由贸易区相比,中国的经济特区,经济技术开发区的特点是:

1. 中国地域广阔,交通、经济、文化发展的条件很不平衡,加上长期处于封闭半封闭状态,所以要分步骤与层次地逐渐对外开放。80年代,形成了经济特区——经济技术开发区——沿海开放城市——沿海开放区——内地这五个不同的层次,实行有差别的开放度和优惠条件的政策。这样虽然复杂一些,但能适应各地主客观条件不同的实际情况。90年代,除了巩固提高或适当调整沿海地区的开放政策外,还要沿长江、沿铁路线、沿边境逐步扩大开放面,做到全方位的开放;对大陆边境某些口岸城市(如黑龙江的黑河、绥芬河,内蒙的满洲里、新疆的伊宁等)将实行对边境贸易和中外经济合作的某些优惠政策。

2. 无论特区、经济技术开发区,都是发展综合性、开放性的外向型经济,以工业为主,结合贸易、旅游,带有外国出口加工区和自由贸易区(成份较小)的性质,但也包含进口替代(以让出市场换取先进技术)。产品以外销为主,兼有少数内销(但对外商独资企业的内销比例限制较严)。特区、开发区与纯粹的出口加工区不同,它不是封闭型的,人员、物资与国内可以自由往来。各地区为了便利以进养出或开展来料加工、来件装配等纯粹出口、加工的业务,由海关设立了保税工厂、保税仓库或保税区。如深圳特区三年前即在沙头角设立了保税区,现正筹备在通往香港的皇岗口岸旁的福田开辟更大的保税区。在市内已建立保税的生产资料市场。上海拟在浦东外高桥新港设立可搞转口贸易的自由贸易区与保税区。在海南岛,还建立了创汇农业开发区,吸收外资来开发现代化的出口农业。有些省市还出现了未经国务院批准,自费建设的出口加工区和开发区,预计今后在特区、开发区内外以出口加工为目的的保税厂、保税仓库,保税区将会发展起来。

3. 参考各国对外资的政策制定符合国际惯例和中国实际情况的外商投资政策。

中国早在1979年,就制订和颁布了《中外合资经营企业法》。这个法律与多数发展中国家不同之处,是不设立外商投资在总投资中所占比重的高限,而是规定了外国合营者的投资一般不低于注册资本25%的低限。同时规定合营企业的董事长由中国合营者担任,副董事长由外国合营者担

任,正、副总经理由合营各方分别担任;并规定合营企业要由各方商定合同期限,期满后可延长期限。这些基本规定,无论在特区、开发区或其他地方,都须遵守,既保障了外资的权益,又给予一定的约束。在1980年颁布的《中外合资经营企业所得税法》中规定,合营企业盈利所得税率为30%,并附征所得税额10%的地方所得税和汇出国外利润额10%的汇出所得税。这一税率低于发达国家的税率,与多数发展中国家相仿。在特区、开发区减半征收,地方征税也可由地方机动掌握减免。这就使其优惠程度较香港等自由港口为高。1986年国务院为了鼓励产品出口企业和先进技术企业,又规定在特区、开发区内可按10%的税率缴纳企业所得税,外国投资者将利润汇出境外时,免交汇出额的所得税,其出口商品可免缴工商统一税,对场地使用费也可适当减免。这些优惠条件,对外商投资都颇具吸引力,因此形成1986~1988年外资争相来华的高潮。

1986年,根据实践经验和外商反映的意见,修改了合营法,主要是将原规定合营期限延长至30~50年或经合营双方商定可不规定期限,以防止外商由于期限临近而产生短期行为。原规定董事长职务由中方合营者担任修改为中外双方都可担任,使占有多数股权的外商在合营企业内有更大的权力。

1986年正式颁布施行《外资企业法》,1988年颁布了《中外合作经营企业法》。

对于集体企业、私营企业,在80年代前期是不准许与外资合营的。1988年6月国务院发布的《私营企业暂行条例》第二十二条中规定了私营企业按照国家法律、法规的规定,可以同外国公司企业和其他经济组织或个人兴办中外合资经营企业,中外合作经营企业可以承揽来料加工、来样加工、来件装配,从事补偿贸易。

外资企业过去交纳所得税率较合资企业、合作经营企业为多,1990年颁布了《外资企业所得税法》将这三种形式的税率基本统一起来

由此可见,我国对外商投资企业的政策,是逐渐向更加合理,更予放宽和优惠的方向发展。

4. 经济特区、经济技术开发区的建设资金来源不可能依赖外资,特别是基础设施的资金来源,必须以国内自筹为主。其资金来源一般有下列几个方面:(1)中央政府拨款,数量和所占比重甚小,有的是将一定期限内的税收(包括关税)拨交给特区、开发区,作为其建设资金。(2)地方财政拨款,为数也少,有的将地方税收转让。(3)银行贷款,这是主要的来源,但数量有限制,除少数政府分配的计划贷款指标利率较低外,其他贷款利率都与一般工业贷款相似。(4)经营、出售房地产的收入,深

圳市在建设初期将这方面的积累作为扩大建设资金的重要来源。(5)出售土地或包给外商成片开发,这方面的动作较慎重,除少数特区、开放区试办外,多数地区还处于规划谈判阶段。

上述资金来源一般采取拼盘方法,先筹资开发一片土地,取得效益,积累资金后再逐步投入,扩大新的开发地域。

5. 经济特区、经济技术开发区对项目投资采取内联外引办法,即为了适应开发初期吸收外资较少的情况,可先吸收内地的资金,部分设备和技术、管理人员,建立内联企业(由内地独资或与当地合资经营),以充分利用特区和开发区的投资环境,取得经济效益。以深圳为例,截至1989年底,中央40多个部委、总公司,30个省、市、自治区,112个地市都在深圳设立了办事机构,与深圳兴办内联企业3900多家,协议投资80多亿元,实际投资30多亿元。这些内联企业80%以上的重要管理人员是内地一方派来的。他们的素质较好,对提高和增强深圳特区现代化管理水平发挥着重要作用。与此同时,深圳的企业还联合内地的科技力量,使科研与生产紧密结合,获得丰硕成果。近三年内,先后开发321项电子产品,增值7.8亿元,其中15种产品被确定为代替进口产品,6种产品获美国UL安全认可。这些新技术、新成果增强了国产化配套水平,提高了联合企业的出口创汇能力和经济效益。

总之,深圳通过内联,促进了工农业及各项事业的发展,加速了商品经济的成长,繁荣了市场,改善了投资环境,锻炼了队伍,提高了技术和管理水平。不少内联企业,还能进一步吸收外资。现在深圳已有“中一中一外”三方合营企业1200家。这种合作模式形成了内地一特区一外商合作发展外向型经济的新格局,使深圳成为联结国内外的纽带和桥头堡。

6. 在经济特区、经济技术开发区内,仍坚持由共产党领导的社会主义政治制度,但经济特区在所有制的经济成分上将逐步趋向以外资为主,经济运行机制上也将在国家计划指导下的市场调节为主。实践证明,这并不影响外资企业的生产经营自主权和外方的盈利。十年来,深圳的社会秩序和治安一直良好,犯罪率比广州低。深圳现有外资企业基层工会498个,会员4.7万人,它们除了切实维护职工群众的合法权益外,还认真做好广大职工的思想工作,积极参与协调处理社会矛盾,每年都能较好地处理一、二十件因劳资纠纷引起的工人罢工、怠工事件,这对于缓和社会矛盾,消除社会不安定因素,起到不可低估的作用。

三、经 验

1. 经济特区、经济技术开发区的建设选址应尽量靠近交通中心和原有市区,并采取“整体规划、分期建设”的方针。摊子不宜铺大,集中资金于必要的基础设施和生产性建设,生活设施宜简朴节约。

特区、开发区应尽量靠近国际、国内的海陆空交通中心,使国外投资者以最短的时间能够往返。并应尽量靠近原有市区。远离城市的地点由于缺乏依靠,一切基础设施和社会、生活设施都要靠自己从头建设,费力大而收效差。

中国是缺乏资金的发展中国家,不可能花很多钱来建设经济特区、经济技术开发区。何况同时建设的特区有5个,开发区则有14个之多,除个别项目中央有些补助或可以吸收一些外资外,其余都得依靠地方自筹。现在看来,如果当初少办几个,集中财力人力,分批建设可能效果会更好些。所以,怎样少花钱,把特区、开发区在短期内建设起来,产生效益,就是关键的战略问题了。在这方面汕头特区的经验值得借鉴。

汕头是5个特区中最小的一个,离汕头老市区只有1公里多远,大环境依托老市区,小环境由特区自身配套,分片进行建设。开发一片,建设一片,投产一片,获益一片。这样投入少,产出快,充分发挥有限投资的效益,扎扎实实,稳步前进。汕头特区1981年仅投资291万元,以后每年递增,到1990年投资增到6.8亿元,10年共投资22.5亿元,开发建设面积8平方公里,建成厂房仓库235万平方米,办了各类企业1405户,职工6.5万人,办了三资企业416户,实际已利用外资2.39亿美元,去年出口总值4.19亿美元,今年上半年2.43亿美元。

上海闵行、漕河泾等开发区,也是采取依托市区大环境,全面规划,分片开发的方针,收到了投资少,产出快,效益高的成效。

2. 建立良好的投资环境,应软硬并举。

交通、电信、能源、水源、生产、生活设施等投资硬环境固然重要,因为这是吸收投资和企业生产经营的必要物质基础。但对法律、政策、生产协作、办事效率、服务质量、人员素质、政府和中方人员与外商的合作态度等软环境的改善更应重视,这是不需要花钱,但不易做好,而对投资者的影响又极大的领域。有些特区,开发区或其他地方硬环境并不算好,但由于他们重视改善了软环境,对外资很有吸引力;而有些硬环境好的地方,由于软环境差,不如人意,在吸引外资上就遇到困难,甚至已来投资的企业抱怨甚多,影响经营效益。各特区、开发区对此也想了一些积极的改进软环境办法,例如建立外商投资服务中心,简化审批环节和繁琐的手续,建立外资企业物资供应公司,设法供

应若干计划内供应或市场不易采购到的生产资料,有的市长经常召开外商投资者座谈会,帮助解决外资企业遇到的困难问题,等等。总的来看,投资环境好的集中表现,是要使外资企业办好,获得盈利和最佳经济效益。只有把现已兴办的企业办好,才能对新的外资有吸引力。有些特区、开发区的领导人重视招引新的投资者,而忽视改善软环境,从而未能将现有外资企业办得兴旺发达起来,这种倾向是错误的。这样做的结果,不但影响本身经济效益的提高,而且会减少对投资者的吸引力。

3. 经济特区的产业结构,要按照主客观条件,逐步加以调整提升。

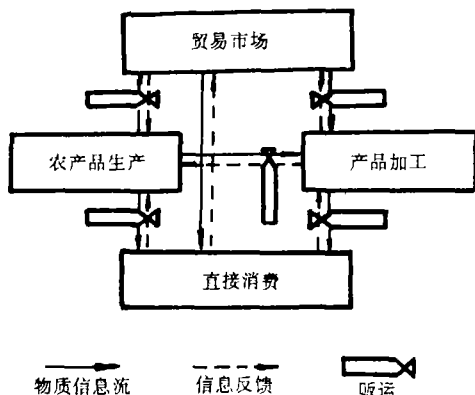
特区、开发区初建立时,往往只能引进一些劳动密集型或来料加工、来件装配、来样加工、补偿贸易等项目,规模也是以中小型为主,这是不可避免的,不能要求过高。但是随本身设施的完善,技术力量的成长和国外产业转移的要求,那些劳动与技术资金密集的项目会逐渐进来,原有企业的技术水平和产品结构也会向高度化提升,产业结构、技术水平从低级向中级、高级发展,这是客观规律。特区、开发区不能急于求成,拔苗助长。但要因势利导。主客观条件成熟时,也可在特区、开发区内开辟高科技产业的科技工业园,给予更优惠的条件,扶植它们的成长。如中国科学院与深圳市政府合作创办的深圳科技工业园,就是一个以吸引国内外先进技术,引进外资,开拓新技术产业,开发和生产高技术产品为宗旨,将生产、科研、教育相结合的综合性高技术产业基地。该园自1985年建立以来,已办企业40多家,其中生产性企业35家,中外合资企业14家,引进外资5000万美元以上。1988年还建立了“民间科技开发基金”和“民间科技创业中心”,作为扶植民间科技成果发展成为企业经营的“新企业孵化器。”

4. 经济特区、经济技术开发区的优惠待遇应结合国家的产业政策及时调整,以引导和拨正投资方向。

在特区、开发区建立前期,政府只规定地区性的优惠待遇,而未区别产业的不同分别订出按产业的差别待遇。外商投资于高技术产业与饮料、食品、饭店等一般消费品产业的税率和待遇相同。这就产生了投资者的短期行为,即愿意投资于那些资本小、利润高、回收快的加工工业和第三产业,而不愿投资于资本大、利润低、风险大、回收慢的技术、资金密集型产业,导致投资结构的低级化。1986年国务院颁发了《关于鼓励外商投资的规定》,对产品主要用于出口,外汇收入扣去必要的支出有结余的出口企业,以及外国投资者提供先进技术,从事新产品开发,实现产品升级换代,

(下转第54页)

销、消费需求旺盛、农副产品深度加工利润增加时,将促进农产品的生产。只要其中某一方面的需求发生变化,就会直接影响其他有关环节的运行。在农村专业化生产全过程中,农产品生产、贸易市场、农副产品加工及社会消费这四方面相互影响,相互制约,将形成一个相互关联的系统,驱动这个系统运行和调整系统元素间的关系。



农村专业化生产运行机制示意图

从几年的实践看,只要保持政策的相对稳定,农产品生产及其有关部分很少出现大起大落的局面,所以农村专业化生产发展较平稳。也正是由于农村专业化生产的市场机制,才显示了其巨大的发展潜力。如我国城镇“菜篮子”问题的逐步解决,就清楚地说明了这个问题。

在农村专业化生产全过程中,有关农副产品及其商品的运输是一个非常关键的问题。正是由于农产品及其商品运输业的发展,在运输产品的同时,有关产品和商品的内在信息(如质量、数量)、外在信息(如价格、集中的程度等)都随着产品和商品到达目的地,从而有效地扩大了农产品产地和消费之间的联系;逐渐扩大的市场需求,反过来又促进了农村专业化生产的发展。同样,相对萎缩的市场需求,将导致供需关系的重新调整。这对于农村专业化生产来说,也应视为发展的一种体现。

四、农村专业化生产的发展

1. 我国农村专业化生产的发展要注意强化全社会的商品意识,提高按经济规律发展和管理经济工作的自觉性。特别是各级领导,要站在促进我国农村经济发展的高度,认识、支持或参加农村专业化生产实践,组织一定的力量,对改革过程中摸索出来的经验予以总结提高,并研究农村专业化生产发展的调控技术,实施有效的管理。同时,对于工作中的不足,研究切实可行的措施,调整、引导社会的经济行为,逐步使我国农业的发展纳入现代化发展轨道。

2. 国家宜尽可能多地采取经济手段,调整农村专业化生产发展过程中的各种关系;发展产前、产中、产后的经济、法律联系;采取措施,积极促成各种科技示范户与专业户、生产大户间的有机结合。

3. 充分吸收我国长期计划管理的经验,保证农村专业化生产的稳定发展。加强政府对农村专业化生产过程的宏观控制和计划指导,完善和加强有关法规和执法队伍建设。当前,重点就已具规模的农产品的生产、经营和贩运、加工、消费等方面加以总结,稳定它们之间的经济关系。在此基础上逐步放开大宗农产品市场,最后放开粮油市场。逐步放开,有利于及时总结,出现问题牵涉的因素较少,便于有效地解决问题。这也体现了我国有计划商品经济的“计划”功能。

4. 加强优质农产品品种的选育和栽培技术研究及产后的分级、包装,以及贮运过程的保鲜等技术研究。同时要特别加强农产品加工技术的研究。要在发掘我国传统饮食文化的基础上,创新品种。

(责任编辑 刘先曙)

(上接第61页)

以增加出口创汇或者替代进口的生产企业(简称先进技术企业)给予特别优惠。这样的差别待遇非常必要。实施以后,我国吸收的外资中这两类企业的比重逐年上升,对投资产业结构的改善起了重要的作用。我们认为,今后国家对外资的产业导向还应该采取更具体的区别对待政策,对有些限制发展的行业可以不予优惠或取消优惠,使利用外资的经济结构能更加合理。当然,调整时,也要照顾到政策的连续性。

5. 对外商投资企业要加强辅导和管理。

特区、开发区在为外资企业排忧解难,创造良好的外部经营环境的同时,也要加强对它的辅导和管理。目前在华投资企业中比较突出的问题是,有些外资企业利用我国中外合资经营企业所得税法中的规定:“对新办的合营企业,合营期在10年以上的,经企业申请,税务机关批准,从开始获利的年度起,第一年免征所得税,第二年或第三年减半征收所得税”,虚报亏损,尽量拖延“开始获利”的时间;还有一些跨国经营的公司,利用价格转移的办法,减少盈利,或者虚亏实盈。对于这种漏逃税行为,必须由当地政府和税务部门配合,加强检查、监督,予以制止。对伪造帐目单据,有意偷税漏税者,应依法处罚。此外,对中外投资者之间和劳资之间由于相互关系不好而影响经营的企业,主管单位要做好调解工作。对企业中先进管理经验,要组织交流和示范推广等等。这些都是加强辅导工作的内容。

(责任编辑 宋义荣)