

从经济特区的双重作用 看它的未来地位

■ 吴成荣 林衍超 封斌林

中国的经济特区既是改革开放和现代化建设的试验区、先行区、示范区,又是处于战略区位上的重要口岸城市,带动和组织区域经济发展的经济中心。这就是我们所说的经济特区的“两重性”。由此入手去研究经济特区,我们将会更深刻地认识它的发展机制和发展优势,更全面地了解它在历史进程中所能做出的业绩和贡献,从而更准确地预见特区未来的作用和地位。

城市特区和特区城市

特区与城市相结合、相促进,是中国经济特区的典型形态。在改革开放中,特区政策对城市发展的推动作用显而易见。如果不是创建经济特区,今天我们在深圳、珠海、汕头和厦门这些地方所见到的,大多还是一些无足轻重的小城市。为什么实行特区政策之后,特区城市会发生如此巨大的变化呢?

在处于战略区位的口岸城市创建经济特区,集中地运用特殊政策,快速推进改革开放,这就易于形成密集的政策效应,即对外开放和体制更新的有利条件、浓厚氛围,及辐射力与吸引力。这种政策效应和原来的区位条件(毗邻港、澳、台,著名的侨乡,拥有深水良港,是海内外同胞进出大陆的通道和中外经

济的交汇点等)相结合,迅速形成比较优势,从而能大量地吸引国际与国内的资金、技术、人才等生产要素。当这些生产要素被组合到一个新的生产体系中时,城市的集聚效应就明显地表现出来,形成了扩大的整体生产力,也就是产生了城市规模效益。这种整体效益进一步引起生产要素的更大规模的集中,即投资的集中引来更多的投资,技术、人才的集中引来更多的技术、人才。

特区的政策效应引发了特区城市的集聚效应,城市的“集聚效应”反过来又强化了特区的政策效应。从四面八方集合到特区来的各种专门人才,先进技术和现代化的经营管理机制等因素,大大增强了特区的生机和活力,有力地推动特区的观念变革和体制变革,促进特区的对外开放,把特区城市推入了高速发展的轨道,城市规模和实力奇迹般地迅猛扩张。它所积蓄的能量会不可遏止地向周围地区辐射,先进技术、经营机制和管理经验随着特区企业的向外投资而扩散,现代社会分工和生产要素的组合方式随着特区企业与内地企业的协作而扩展。特区城市中形成的现代生产体系向周围地区延伸所产生的更大规模的整体效益,不仅周围地区受益,它自身也大受其益,因为它扩大了优化配置资源的

范围,强化了其经济中心的地位,并进一步引起新的集聚。

由此可见,从特区和城市的结合中产生的政策效应——集聚效应——辐射效应的连环互动机制(连锁效应),是特区能以一般城市罕见的高速度发展的重要原因。

特区之所以成功,就在于它在中国的现实条件下,通过集中地运用特殊政策于具有突出的区位优势的城市上,使特区城市能尽快摆脱旧体制的束缚,超越原来的区域生产规模、市场需求和经济发展阶段的局限,抓住世界经济结构大调整的有利时机,在国际范围内聚合生产要素,组织生产和销售,从而大大加快特区城市的“极化”和对区域经济的驱动过程。特区政策的作用,就在于营造改革开放的氛围,强化特区城市的集聚和辐射功能。

在特区和城市的互相推动过程中,值得注意的还有另外的一面,这就是作为特区的载体的城市对特区的政策运用和改革开放的促进作用。特区城市发展不仅是改革开放的结果,而且也是特区改革开放的动因,运用特殊政策的物质基础。

第一,把特区建在处于战略区位的口岸城市上,融改革开放的先驱和区域经济的“增长极”、现代化的“火车头”为一体,这就使特区具有国外一般的加工出口区或自由贸易区所不可比拟的丰富内涵和影响范围。特区不是仅仅吸引外资发展出口加工业或转口贸易的单一功能区,它兼有为全国的改革开放与现代化建设开辟道路和主导区域经济发展的双重使命。既有变革经济体制,发展广泛的国际经济交往的功能,又有聚合生产要素、组建强大的生产力体系的功能。特区不是与周围地区隔绝的“飞地”,而是实行特殊政策的大型综合性经济中心。如果说,深圳等四个特区城市作为经济中心是逐步形成和逐步展现的话(从小区域经济中心扩展到大区域经济中心),那么,浦东的开发则是一开始就鲜

明地体现这一特点。浦东没有叫特区,但它实行的是迄今为止我国开放层次最高的特区政策,目标极为明确:重塑上海的国际经济中心地位和功能,带动长江三角洲和整个长江流域经济腾飞。

第二,把特区建在处于战略区位的口岸城市上,也就是把特区置于历史与未来、国际与国内、社会主义与资本主义的时空交汇点上。它集合了中国现代化进程中的种种重大问题,并且在相对有利的条件下先行探索其解决的方式和途径。特区城市的每一步发展,经济中心的每一个侧面的展开,都为改革开放开辟了新的领域,提出新的需要和创造新的条件。特区城市的发展过程,本身就是一个不断地扩大探索和试验范围,不断地拓展改革开放的深度和广度,不断地更新特区政策的具体内容和运用形式的过程。

带头发展和带动发展

建立社会主义市场经济体制是一项宏伟而又艰巨的工程,它既取决于生产关系的调整和经济机制的更新,又有赖于生产力的发展和社会分工的发达。在这个过程中,经济特区将在两个方面发挥重要作用:一方面继续发挥开路先锋的作用,率先建立社会主义市场经济机制,为全国创造更多的成功经验;另一方面充分发挥经济中心的作用,主导区域经济结构的调整和升级,促进区域分工体系与区域市场的形成和发展。

建立社会主义市场经济体制之所以艰巨,不仅在于它必须在企业制度、劳动就业制度、社会保障制度以及市场体系、市场运行机制、市场管理体制等领域创新,还在于它必须调整错综复杂的利益关系,界定纵横交叉的职责权能。要在保证经济社会平稳发展的前提下,积极推动市场体制建设,除了在宏观经济结构调整和宏观经济管理体制改革上分阶段推进之外,还需要有一定数量的局部快速

突破,以取得较全面的成功经验,鼓舞和稳定人心,为全国市场经济新体制建设的稳定发展开辟道路。

第一,作为改革开放的先行区,经过十几年的开拓、探索、试验,经济特区在体制创新方面已经远远走在全国的前头。随着来自境外的投资日益向大型化、长期化、现代化的方向发展,特区的对外开放领域逐步从制造业、基础设施向金融、贸易、信息、房地产等第三次产业扩展。大批的市场经营主体和中介服务组织的参与,现代国际场所通行的运作机制也就相应地被引入特区,这就为特区的现代企业制度、市场体系和市场运行机制的建立提供了特别有利的条件,同时也提供了这样的一条途径:通过引入国际市场机制而促进特区社会主义市场经济体制的建立。

第二,从总体上看,特区的国有企业随着特区的蓬勃发展而迅速壮大,经济总量和技术层次已是今非昔比。目前,它正面临着两种情况和两种选择:一类企业通过与境内外企业的合资、合作或吸收先进的企业经营管理机制等方式,正朝着现代化大企业的方向快步迈进。这类企业在特区国有经济总量中所占比重不断上升,建立现代企业制度对这些企业来说是必然的选择;另一类是不能适应剧烈的市场竞争而日渐萎缩的企业。这类企业或者向第一类企业靠拢并加入其行列,或者选择破产、关闭、转业,出路也明明白白。在特区的国有企业中,无论是作何种选择,起主要作用的都是市场本身的力量,加上特区在劳动就业和社会保障制度上的先行改革,繁荣的特区经济正在为劳动者施展才能创造源源不断的机会。可以说,特区在建立社会主义市场经济体制的过程中,包袱是最轻的。

第三,在利益关系的调整、政企分开、政府职能转变、各级政府和政府各部门之间的职权划分等方面,特区已做了大量卓有成效

的工作。随着经济的强劲发展,“蛋糕做大”,人们的观念已经发生了很大的变化,解决问题的条件逐渐成熟。

因此,在建设社会主义市场经济体制这项没有先例的宏伟工程中,经济特区理所当然地应进一步发挥“排头兵”作用。

统一的全国市场是在区域市场的基础上建立起来的。区域市场的形成和发展,是我国建立社会主义市场经济体制的重要内容。区域市场的发育发达和区域经济的一体化发展,实质上是同一过程。作为区域经济中心,特区城市将通过更大规模的集聚和更大幅度的辐射,在区域市场建设和区域经济发展中发挥“龙头”作用。

目前,各特区城市均呈现出生产要素加速集聚趋势,口岸功能日益凸现。因时顺势,尽力扩大特区的经济总量,迅速提升产业结构,重点建设区域中心市场,全面完善中心城市功能,使特区城市具有足够的经济实力和能力,推动区域的产业结构、企业组织结构和空间结构的变革,促进区域分工合作体系和区域市场的形成,带动区域经济“起飞”,开辟和创造在社会主义条件下实现共同富裕的具体途径和有效形式,这就是特区城市应该而且能够做好的事情。

中介城市和国际城市

快速增长的中国经济和世界经济的交汇融合,给世界经济的发展注入巨大的动力和活力,也给中国经济的发展创造了广泛的机遇和条件。然而,中国是一个经济发展很不平衡的发展中的大国,市场的发育与完善尚需时日;另一方面,世界经济结构正在进行规模空前的大调整,国际市场正经历着前所未有的大动荡。在这种情况下,中国和国际市场的对接,中国经济和世界经济的交融,绝不是一件轻而易举的事情。而这恰恰是经济特区可以大显身手的地方。作为改革的试

验区和开放的窗口,经济特区应该尽快与国际市场接轨,发挥沟通国际和国内市场的“中转站”作用。作为经济中心,特区城市应该进一步在国际范围聚合生产要素,组织生产和流通,发挥国际城市的作用。

世界经济结构的大调整和经济的全局化,对中国经济的发展既是机遇和条件,也是挑战和考验。生产的全球化增加了吸收跨国企业投资和技术转移的机会,但同行业之间的竞争也更剧烈了;金融业的全球化增加了利用国际资本的渠道,但利用“以光的速度运动”的资本,其风险又相当的高;世界经济结构大变动有利于进入国际市场,但由结构变动所引起的国际经济秩序混乱则又危机四伏。很显然,应该抓住机遇,加快我国经济和世界经济的沟通和汇合,以便充分利用国际资源,促进我国经济的发展,提高我国在世界经济格局中的地位。但是,我们又必须十分注意规避风险,减少波折,提高驾驭国际经济风云的能力。

一个发展中大国的相对缓慢发育着的市场,要与动荡中的国际市场顺利对接,就需要有一批能联结两个市场的“中转站”。在中国目前的情况下,特区城市最适合于担当这个角色。因为作为联结国际与国内两个市场的中介城市,首先应具有与国际市场相通的经济运行机制,在经济交往中遵循国际通行准则。这正是经济特区历来较为重视和做得较好的一个领域,具备了向前跨出一大步的条件。另外,作为中介城市,必然要大大提高对外开放的程度,这就必须具有国际比较优势,能够在剧烈的国际竞争中立足。大力发展外向型经济是特区城市的目标,目前它的经济已具有很高的外向度,不仅能承受进一步的开放,而且它本身的发展也需要进一步提高开放程度。

这里需要进一步指出的是,在我国形成全方位开放的格局下,仍存在着开放的重点、

层次和程度的区别。全方位开放不等于自动与国际市场接轨,更不是全部“不设防”。正因为对外开放存在着重重风险,所以需要经济特区发挥先驱作用;正因为中国市场与世界市场存在着层层差异,所以需要让经济特区发挥中介作用。

作为实行特殊政策的大型综合性经济中心,随着对外开放的扩大和经济实力的增强,特区城市还将进一步把自己的影响力扩展到国外,发挥国际城市的作用。这是经济全球化发展的需要,是中国经济走向世界的需要,也是特区外向型经济发展的必然结果。

经济的全球化意味着广泛的国际分工和合作,研究、开发、生产、销售、服务的国际化,生产要素规模空前地流动,这就需要有成群的国际城市,在国际范围内聚合生产要素,组织生产和流通,并通过国际城市之间的合作,把不同国度的经济区域联系起来。这种需要将使国际城市的格局发生根本的变化,在新兴的发展中国家中将有一座座生气勃勃的大都市加入到现代国际城市群体中。随着中国对外经济交往的发展,尤其是沿海地区外向型经济的发展,在中国沿海战略区位上,将有一批新型的国际城市应运而生。特区城市是通过吸收外来投资和广泛的国际经济交往而发展起来的,高度的国际化是特区城市内在的发展趋势。聚集到特区城市中的跨国企业越多,特区经济越外向,特区城市组织国际生产和流通的功能就越强。因此,只要特区继续吸引国内外投资和发展外向型经济,它就必然地要向国际城市的方向发展。现在,各特区城市都把建设国际城市作为自己的战略目标,正是这一趋势的反映。

从联结国际国内两个市场的“中转站”走向现代化国际大都市,这是特区的先驱作用和经济中心作用在对外开放过程中的具体体现。

(作者单位:中共福建省厦门市委宣传部;厦门大学政治学系)