

发展特区市场与建立社会主义统一市场

——兼论厦门特区发展的战略重点

李文溥

摘要 确立社会主义市场经济为体制改革的目标模式,要求适当调整原有的特区政策,使特区成为社会主义市场经济的有机组成部分,正确地确定特区在全国统一市场中的地位,是确定特区跨世纪发展战略的重要方面。厦门特区应以发展商贸服务业、建设地区经贸中心市场为其跨世纪发展战略的重点,带动港口、金融、信息等相关各业的发展。

关键词 特区政策调整 厦门特区 发展战略重点

经济特区是中国实行市场取向改革、对外开放的产物。特区作为改革的试验场、对外开放的窗口,它的实践为中国确立社会主义市场经济体制为经济体制改革的目标模式,实行全方位的对外开放政策提供了宝贵的经验。然而,在中国经济从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨的过程中,经济特区却面临着何去何从的战略选择。中国经济学界自1994年开始至今的关于特区经济发展的第三次大讨论,正是缘此而发的。如果我们注意一下,就会发觉,以前各个经济特区就如何再创特区新优势已经展开了相当热烈的讨论,例如,深圳提出了促进港深一体化,把深圳建设成为社会主义香港的口号,海南要求将整个海南岛办成大保税区,厦门则加快了筹建自由港的动作。与此同时,全国各地要求在本地区兴办经济特区、开发区,设立自由港的呼声此起彼落,一浪高过一浪,便不难理解这场讨论的真正背景:确立社会主义市场经济为中国经济体制改革的目标模式,使长期以来一直是作为计划经济中的“飞地”的经济特区面临着新的战略抉择:在从创办时的“旧体制外”走入“新体制内”的同时,如何继续保持自己的经济发展优势。而这一问题,如果我们从市场角度考虑,实质上是如何正确地处理好发展市场经济的基本要求:建立统一的国内市场,实现与国际市场的接轨同传统体制下的特区政策之间的矛盾,如何在此基础上,使特区继续保持其高速增长势头,继续成为中国尤其是东南地区的经济增长极,继续发挥其作为中国参与国际市场竞争,参与国际经济分工,分享国际经济合作利益的窗口、桥梁及先锋的作用的问题。

至 90 年代初期为止的中国经济特区政策,其形成有其历史背景及发展过程。80 年代初,中国政府在兴办经济特区时,是把它作为自由贸易区或出口加工区来办的。1980 年五届全国人大常委会第十五次会议批准的《广东省经济特区条例》指出,兴办特区的目的在于“发展对外经济合作与技术交流……鼓励外国公民、华侨、港澳同胞及其公司、企业,投资设厂,兴办企业和各种事业。”因此,最初批准的四个经济特区的面积都只是现在深圳、珠海、汕头、厦门经济特区的一小部分,而且在国务院的有关批复文件中都要求设置隔离线。只是由于后来发展中的种种原因,管理线没有启用,特区没有办成规范意义上的自由贸易区。把特区办成技术的窗口、管理的窗口、知识的窗口、对外政策的窗口,改革开放的“试验场”的口号,是在 1984 年才明确提出来的,四个特区在此之后相继扩大至现有的面积,成为具有综合功能的经济特区。在当时,由于中国政府对全国的经济体制改革目标模式尚未确定,市场化改革及对外开放虽然已经作为方向予以肯定,但许多具体政策仍然前景不明,加之中国尚未提出恢复其关贸总协定(GATT)缔约国地位的申请,从试验的角度出发,在经济特区实行了与非特区不同的政策,形成了在中国关境内局部分隔的特区市场与非特区市场这种与市场经济一般规范所要求的统一国内市场不一致,对外国投资者实行非国民待遇或超国民待遇这种不符合国际惯例的做法,是可以理解的。90 年代初,中国政府终于确立了社会主义市场经济为经济体制改革的目标模式,在全国实行全方位的对外开放政策,在此背景之下,根据市场经济体制的基本要求以及国际通行的一般准则,适当调整原有经济特区政策,逐步消除特区市场与非特区市场之间的界限,建立统一的国内市场,实现与国际市场接轨,也就成为理所当然的选择了。

兴办经济特区是中央政府的决策,在体制背景改变之后,如何调整特区政策,决策权在中央政府,特区向何方向发展,主要也取决于中央政府的态度。作为改革开放的窗口和试验场,随着整个国民经济向市场经济接轨,全国统一市场体系及全方位开放格局的最终形成,如果不赋予经济特区以新的使命,特区不特是必然的趋势,尽管在这个相当长的过程中,经济特区仍将继续保持着它的独特作用。但是,需要探讨的问题是:如何正确地处理建立统一的国内市场,与国际市场接轨同经济特区发展之间的关系,实现前者是否就意味着除特区消亡之外别无其他政策选择?应该看到,实行取消特区或是使之名存实亡的政策,将使多年来经济特区集结起来的经营资源得不到有效利用,从整个国家角度来看显然是不经济的。有学者指出:正确处理统一国内市场,与国际市场接轨同发展经济特区之间的关系,应当根据变化了的体制大背景的要求,在充分总结已有的经验及借鉴国际惯例的基础上,对经济特区予以重新规范,就市场角度而言,应当实现从原来的关境内模式向关境内与关境外相结合模式转换,即,今后现有的五个经济特区范围内的保税区、自由贸易区、出口加工区、过境区、自由港等“纯经济”特区原则上都应采取关境外模式,同时,这些区域以外的地区都变为关境内特区,它主要用于从事建立社会主义市场经济过程中有关的超前改革试验^①根据市场经济的一般规则和国际惯例,一国关境外区域可以实行与该国内其他地区不同的经济政策。从中国将来加入世界贸易组织(WTO)之后,如何处理国内统一市场与国际市场之间的相互关系;作为一个发展中国家,如何处理积极参与国际经济竞争与分工协作和发展本民族经济的关系角度看,若干个规范自由贸易区或自由港的存在,对中国经济的发展,有百利而无一弊。而关境内特区所实行的有关超前性改

革试验,只要在原则上符合统一市场的一般准则以及国际惯例,也应当予以允许。因为,统一市场准则作为市场经济的一般要求,它固然应当得到必要的制度及法律形式的表现,但是,它的真正实现,却必须建立在一定的经济基础之上,即作为这一统一市场的各个组成部分——对一个国家的国内市场来说,就是各个地区——之间具有相近的经济发展水平和市场发育程度。显然,对于中国这样一个地区间经济发展水平、市场发育程度都相距很大,许多市场经济的规范尚待建立,许多市场经济的制度即使可以引进,也需要通过试验使之中国化的国家,在建立统一的国内市场,与国际市场接轨的过程中,根据各地区不同的经济发展水平、市场发育程度,实行必要的政策差异,有些新政策在向全国推广之前,在某些地区或部门进行试验,只要其目的是从建立统一市场的角度出发的,有利于国内市场的统一,有利于实现与国际市场的接轨,无论是从国内或是国际角度来看,都应当允许。

我们可以看出:就目前而言,对经济特区采用关境内与关境外相结合的方式予以规范化。是一项较为现实的政策选择,它将使原来的经济特区政策与发展社会主义市场经济所要求的建立国内统一市场、与国际惯例接轨之间的矛盾得到较好的解决。这样,经济特区的存在,不仅符合市场经济所要求的统一市场规则的要求,维持了法规政策的统一性,规范了政策优惠的内容,有效地抑制了国内各地区之间的政策攀比;同时还可以继续完成中央政府赋予它的历史使命——充当中国改革开放的“窗口”和“试验场”,为社会主义市场经济的发展、完善继续建功立业。

三

经济特区在市场经济条件下的继续发展,需要中央政府的大力支持,但是,特区政府在积极地向中央提供决策建议的同时,面对变化的发展环境,也必须对本地区的发展战略作出抉择。它在一定意义上也是中央政府特区问题决策的重要基础。

应当承认,现阶段经济特区发展不仅面临着变化的外部环境,而且面临着变化的内部环境。前者除调整特区政策外,还包括国民经济增长重点向重化工方向转移,开放重心从华南、东南沿海向以浦东为龙头的长江三角洲等地区转移,以及外商投资结构、重点的调整和转移等。后者则突出表现为特区劳动力及土地价格上涨,使作为特区优势的劳动密集型产业渐失竞争优势,特区对外资、内资的吸引力减弱。二者相互作用,决定了特区经济发展面临着新的战略抉择。

虽然变化了的内外部条件对五个特区具有共性,但是,各特区所面临的发展机遇却各不相同。海南作为区域特区,与深圳、厦门等城市特区,面临的发展任务与机遇不同。就四个城市特区而言,1997、1999年香港、澳门的回归祖国,协调港澳经济与深圳、珠海的关系,是两特区的艰巨任务,同时也将给它们带来巨大的机会;汕头特区将因广梅汕铁路的建设接通京九铁路大动脉而形成新的区位优势;厦门特区作为历史悠久的通商口岸,面对台湾,在海峡两岸的经贸往来中拥有其他地区不可替代的区位及人文优势。不同的潜在优势及发展机遇,决定了90年代后半期以至下个世纪初各个经济特区不同的发展战略选择。这里想专门就厦门特区的发展战略问题作些探讨。

海峡两岸关系的发展,“三通”以致台湾回归祖国,将对厦门经济特区的发展起巨大的促进

作用,厦门在促进两岸关系发展方面,肩负重任,责无旁贷。但是,两岸关系的发展对厦门经济发展的作用,在厦门经济发展战略调整考虑中,基本上只能视为外生变量,因此,厦门经济特区在规划其 90 年代后半期以至下个世纪的经济发展战略时,只能更多地着眼于国际国内的发展大趋势以及其自身的条件。

经过较长时间的酝酿和讨论,最近,厦门已经确立了它迈向 21 世纪的战略选择:建设现代化、国际区域中心性、综合性的港口城市。初步目标是:建成以外向型、质量效益型为特征的经济强市,成为我国外向型经济发展的又一个“增长极”;建成亚太地区的航运枢纽,成为我国东南部进出口的主通道;建成国际贸易的基地,成为国内外市场连接的桥梁和纽带;建成区域性的金融中心,成为国内外金融、资本循环运作的交汇点;建成国际化的信息中心,成为国内外信息交流的“交换站”,等等。提出了以港立市,科技兴市,体制创新,强化基础设施和重点区域建设,构造大城市基本框架等措施。

如何实现这一战略构想,选择适当的战略重点具有重要意义。我认为,根据建立、发展社会主义市场经济,建立统一市场的要求,国际国内尤其是亚太经济圈的经济发展趋势,厦门作为港口城市的历史地位,目前在福建以及闽粤赣经济协作区中的龙头地位,周边地区经济高速发展的需要,以及厦门经济特区 16 年经济发展所形成的优势,厦门在 90 年代后半期以及下世纪初应当把大力发展商贸服务业,建设区域经贸市场中心作为战略重点,以此带动港口、金融、信息、城市经济等各业的发展,实现厦门经济特区在 21 世纪新的腾飞。

之所以提出发展商贸服务业、建设区域经贸市场为实现厦门特区跨世纪发展战略的战略重点,是基于下述几点考虑:

1. 从市场的结构角度看,全国性商贸中心城市以及各级地区性商贸中心城市是全国统一市场的支撑点,发展统一市场,必须在全国重点发展一批商贸中心城市。厦门作为福建以及闽粤赣经济协作区的中心城市,发展商贸服务业,使之成为本地区的经贸市场中心,是发挥其对地区经济发展带头作用的前提;从开放经济角度看,正确处理国内市场与国际市场的关系,必须客观地承认我国目前现实存在的地区间发展不平衡现状,有选择地在我国对外开放程度较高,对外经贸较发达的若干城市发展区域性的经贸市场中心,充分发挥其对外对内的经济联系及辐射作用,使之成为连接国内国际市场的纽带,带动内地地区走向国际市场的桥梁。厦门作为经济特区、口岸城市,以及它的地理位置,具有成为中国东南部重要的区域性经贸市场中心的良好条件。

2. 随着国民经济增长重点向重化工方向的转移,厦门在发展第二产业方面的局限性将日趋明显。由于历史的原因,厦门的工业是到了兴办特区以后才有了较快的发展,尽管经过这十几年的高速发展,有了一定基础,形成了以轻工食品、电子、机械、纺织、化工医药、建材 6 大行业为主的产业结构。但是,厦门工业至今在国内仍缺乏足够的竞争力;以台港澳资本为主的三资企业从总体上看,多属劳动密集型产业,技术层次较低,随着特区土地、劳动力价格的上涨,周边地区的开放,它们将逐步向外转移;具有较高技术水平的跨国公司,其对华投资目的侧重于市场因素,厦门的吸引力相对不足;实行科技兴市的战略,将有助于解决厦门特区工业发展中的结构断层问题,但是,应当客观地看到,高新技术产业的形成、发展所需要的较高水平的工业基础、人才、技术、资金等各方面的条件,无论是从目前厦门自身所具备的或是对国内外有关企业、研究机构的吸引力来看,均非短期可以解决。

3. 相对而言,以商贸服务业为代表的第三产业的发展却有其优势。厦门是我国最早的通商口岸、福建省最大的商业城市之一,办特区之前就是我国为数不多的口岸城市之一,与东南亚各国以及港澳地区有着密切的贸易往来关系。办特区之后,商贸服务业迅速发展。1979年到1994年,全市外贸进出口总额增长40倍,增长率远远高于同期的GDP增长率。目前,厦门的外贸进出口额与GDP之比已达2.5:1,接近新加坡水平(3:1)。1994年厦门出口额位居全国35个大中城市第四位,在五个特区中位居第二。与厦门有贸易往来的国家和地区已达140多个。厦门对外贸易的迅速发展是与它作为闽东南乃至福建对外开放的龙头城市的地位相适应的,关于这一点,从厦门口岸出口总额中当地产品的比重仅占1/3左右,大部分出口货源来自外地即可看出:作为特区和旅游风景城市,厦门的国内商业也以远远超过同期GDP增长的速度增长,1980年到1994年,全市社会消费品零售总额的年递增速度比同期GDP的平均递增速度快4个百分点;以旅游业为代表的服务业16年来也得到了较快发展,自1982年起,全市接待境外游客和旅游创汇平均每年以20%和30%的速度增长,从1991年起,全市旅游业绩连续保持在全国主要旅游城市的前10名。厦门空港客运量位居全国第六位,进入了全国二类干线机场行列。这些说明,商贸服务业是厦门的优势产业;从全国来看,它也具有相对优势。选择商贸服务业作为战略重点,具有起点高的优势。

3. 以商贸服务业为战略重点,厦门有良好的发展基础,主要表现为:(1)良好的海空港条件,是我国东南沿海的重要开放港口。特别是每年在厦举行的对外经贸洽谈会近年来已经升格为国家口岸交易会,其影响和规模日渐扩大,有力地提高了厦门作为我国重要的对外开放口岸的地位;(2)是福建及闽粤赣经济协作区中的龙头城市、商贸中心,是这些地区与国外经济联系的重要窗口;(3)在海峡两岸交往关系中具有特殊的地位,是台商最早而且至今仍是投资最集中的地区。它所具有的综合条件决定了即使今后因要素价格上涨致使部分三资企业内迁周边地区。它们仍将会把公司本部或商务管理中心留在厦门;(4)经贸企业不仅数量多,而且有一批较大规模的骨干企业。1994年,全市出口额在1000万美元以上的国有外贸企业有52家,其中有4家出口额超过1亿美元,有16家国有外贸企业跻身全国进出口额最大的500家企业榜,其中两家进入全国前100家行列;(5)作为风景旅游城市,再加上前述各项条件,具有发展商业及服务业的良好前景。因此,选择商贸服务业作为厦门实现其跨世纪发展战略的重点,具有可行性。

4. 以发展商贸服务业为战略重点,有利于以此为中心,将跨世纪战略的主要战略要点联系起来,形成目标明确的战略整体。发展港口及港口经济是跨世纪战略决策的重要一环。但是,港口及港口经济的发展,不仅取决于港口的条件及对港口、港口产业的投资。港口兴衰,关键在物流,在于港口城市所能形成的商贸流量。在我国港口发展史上不乏这样的例子:有些港口,条件相当优越,由于当地形成的商贸流量小于条件不如它的港口,结果港口的发展落后于后者。因此,以港兴市,必先振兴商贸;建设区域性的金融中心,商贸是基础。一个地区商贸流量越大,辐射面越广,其对金融服务的需求越大,金融业才越有发展可能,该地区对金融业的集聚效应才越强,越有可能成为金融中心;建设国际化的信息中心,也是以商贸的发展为基础的。市场经济条件下,商业信息是发展最快的信息,各类信息只有当它具有商业价值时,才能得到最迅速的传播及最大限度的利用。目前世界范围的信息产业迅速发展,其最大的需求推动力是国际范围日趋激烈的商战。纵观当今世界主要信息库,其信息资源大多以商业信息为主,其他信息所

占比重不到 20%。而我国目前则反之。以商用信息为中心发展厦门的信息产业,首先,不仅有利于厦门经济发展战略的实现,而且对厦门信息产业的发展也极为有利,它将避免可能出现的弯路,从较高起点起步;其次,它将充分调动企业参与发展信息产业的积极性,部分解决发展信息产业所需的资金来源问题;第三,它将有效地提高信息资源的利用效率,实现信息产业发展的良性循环。

四

以发展商贸服务业,建设区域性经贸市场为实现厦门经济特区跨世纪发展战略的突破口,充分发挥厦门在全国统一市场中的区域市场中心的功能与作用,要求相应的政策措施。

1. 中央政府的政策支持是必要的外部条件之一,在目前,就厦门特区本身而言,首先是用足用活中央政府已经给予经济特区尤其是厦门经济特区的各项政策,在此政策空间内,充分拓展厦门作为连接国际市场及国内市场的区域经贸市场的各项功能。先办好“特中套特”的功能小区——象屿保税区。其次,从进一步开发特区功能的角度,争取中央批准沿用浦东的政策,允许各地各部门外贸企业到厦门设子公司,共用政策,共享口岸,共创市场,共建外贸新格局,更好地发挥厦门的对外开发口岸作用和经济中心城市的辐射作用。第三,逐步创造在全岛实行自由港政策的条件,争取中央早日批准在厦门建立自由港。

2. 开拓国际市场与发展国内市场相结合,发展外贸与发展内贸相结合,按照国际惯例办事,打破目前内外贸分隔的局面,鼓励外贸企业从事内贸业务,允许内贸企业开展外贸业务,早日实现国内外两个市场的统一,提高厦门特区作为地区经贸市场对国内市场和国际市场两个扇面的聚散能力和辐射能力。

3. 加快综合商社的组建步伐。以厦门目前较大规模的经贸企业为龙头,通过联合、兼并、收购、控股等手段,组建若干家以资产联结为纽带,跨地区、跨行业,以贸易为主体的综合商社或以服务业为主体的服务型大型外贸企业或企业集团。政府在金融、外汇、投资、内贸、税收等方面给予政策支持。

4. 在大力发展一般贸易的同时,充分发挥口岸优势和保税区优势,大力发展转口贸易和加工贸易,积极拓展对台贸易。

注:

①朱崇实、陈振明、翁君奕等著:《跨世纪的中国经济特区——政策回顾与展望》,鹭江出版社 1995 年版,第一章。

作者 厦门大学经济研究所教授 责任编辑 沈小波