

# 中国经济特区建立与发展的三大制度贡献

袁易明

(深圳大学中国经济特区研究中心,广东 深圳 518060)

**摘要:**经济特区是40年中国改革开放对世界做出的一个重要贡献,是中国方案的重要内容。制度创新试验和带动全局性经济起飞是中国经济特区区别于世界其他类型特殊经济发展区的两大标志。率先探索建立与完善社会主义市场经济目标体制、探索经济由落后到起飞的道路和由增长到发展的模式转换路径是中国经济特区创立与发展的两个根本依据。中国经济特区自身的发展奇迹成就源于制度探索和路径实践。作为从计划体制到市场经济体制转变过程中的一个最早的制度试验区域,从计划体制向中国特色社会主义市场经济制度的转制中产生的制度改进效应是其发展的根本动力原因。中国经济特区的建立和发展对世界经济特区模式做出了超越外资引进的有效发展制度供给、超越“模式静止”的动态优化模式、超越制度外源的内生性制度供给三大制度贡献。今后,转型发展路径和先行制度改革仍然是经济特区发展的核心要义。

**关键词:**中国经济特区;特殊经济发展区;制度贡献;动态优化模式;内生性制度供给

**中图分类号:**F 124

**文献标识码:**A

**文章编号:**1000-260X(2018)04-0031-06

过去几个世纪许多国家都在探寻能够走上经济起飞的发展道路,至今不少国家依然在自己的实践中寻找这样的道路。在现代经济发展中,设立特殊经济发展区成为全球性的主要实践和共同路径,全世界现有大约4300个经济特区,约四分之一的国家拥有至少一个经济特区<sup>①</sup>。但是,具有国家全局性发展意义、在开启经济起飞并高速发展道路中能够发挥先行带动作用的经济特区源于中国,这是中国经济特区作为一有效起飞带动模式成为发展中国家高度关注并努力借鉴的主要缘由。中国经济特区的先行起飞模式正在世界上产生广泛影响<sup>②</sup>。

## 一、中国经济特区与国际特殊经济区的不同存在逻辑

(一)国际上特殊经济区的存在逻辑在于单一的输出与引进功能,仅具有局部性意义

发达资本主义国家早期设置的特殊经济区域的逻辑原因是侵略性的制度与经济输出。世界上最早的特殊经济发展区建立于1228年的法国,其形式为自由贸易区;300年后,1547年意大利在热那亚建立起世界上第一个自由贸易港,16、17世纪自由贸易港和自由贸易区的数量加速增长<sup>③</sup>,18、19世纪特殊经济区在世界上多个地区建立,在地区上呈现快速发展,在类型上得到迅速演变:从自由贸易区、自由港到出口加工区、科技园区、综合经

**收稿日期:**2018-06-02

**作者简介:**袁易明,教育部人文社会科学重点研究基地—深圳大学中国经济特区研究中心副主任,教授,博士生导师,主要从事产业组织理论与政策、经济特区发展与演进研究。

济特区。二战时期,全球已经有26个国家和地区建设了75个自由港式的特殊经济发展区域。早期以自由贸易区为主要形式的特殊经济区域是以资本主义的国际扩张(包括商品输出的市场扩张和资本输出的投资行为扩张,以及伴随发生的制度和文化的扩张)为主要目的,“自由贸易区在历史上早就具有侵略性的商业强国的工具”<sup>[3]</sup>。

多数发展中国家建立特殊经济发展区的根本原因是引进资本克服要素稀缺。印度自从1965年建立第一个出口加工区以来,经济特区成为印度发展的一个战略选择,2006-2010年五年间新建立了576个经济特区,吸引外来资本280亿美元,直接投资60亿美元。同样,菲律宾经济特区引进投资38.5亿美元,创造6万个劳动力就业岗位。1995年越南开启了经济特区的建设道路,对于经济特区带动起飞的模式尤为重视,相继建立了多个经济特区,引入的投资量巨大。近几年波兰的14个经济特区在2005年前就获得64亿美元的外资数量<sup>[4]</sup>,相对于中国经济特区的制度性和辐射带动功能的全局性而言,国际上的其他经济特区偏重物质性(首要任务是解决要素约束)和局部性(单一功能、激发特区本身发展)。其建立与发展经济特区的逻辑是以规避国际上的贸易与投资壁垒,从商品贸易自由和生产要素组合自由产生的比较优势中获取发展驱动力。因此,这些特定经济区域存在的依据是特殊优惠政策的吸引效应。在理论上,这个政策效应是要素与商品的自由流动对投资与贸易壁垒的替代效应的具体表现,当以贸易和投资自由化为内容的全球化进程得到深化之后,这一政策吸引效应锐减,特殊经济区会失去发展的优势,其存在的合理性随之不复存在。

## (二)中国经济特区创立与发展的根本依据

以深圳为代表的中国经济特区在过去38年里始终以制度改革试验为主要使命,始终围绕三个中国发展的重大问题与实践、进行探索、寻找答案。

第一,探索如何建立与完善社会主义市场经济目标体制。制度变革的任务是通过推进制度演进,实现新的制度均衡,在旧的非均衡制度到新的

均衡制度之间催生发展的新动力,由此推进社会与经济发展。深圳经济特区的新旧体制的替换是通过一系列行动产生的,比如:国有土地使用、管理体制的一次大突破是土地以协议价方式出让的事件,以及“放权让权”、“引进外资”、“价格改革”、“改革劳动用工制度”等新体制的建立等等。经济体制的改革围绕资本和劳动力要素展开,劳动力在企业组织中的地位与身份的变化和由此变化带来的“自由权利”是制度改革的关键效应,仅土地制度一项改革就已经创造出了奇迹。

经济特区的制度改革从生产者角度以建立资本和劳动力两个要素的新制度安排为实质内容,释放旧体制对资本与劳动力要素的束缚,形成明确的资本、土地、劳动、管理等权利主体,以创造出对要素所有者的激励,正是这一激励的存在,城市经济体制的变革过程才可能发生。从市场交易制度上看,价格体制改革加上市场交易体系建立,使要素和商品的交易成为可能。

第二,探索由增长到发展的模式转换路径。在劳动密集型经济的增长使命将完成之际,寻找新增长动力,顺利地跨越“中国发展陷阱”是中国面临的新挑战,深圳等经济特区有效实践产生的由增长到发展的模式转换路径对全国应对转型挑战具有重要的借鉴价值,这样的价值源于以下由经济特区率先实现的由经济增长到发展的内涵转变。

1. 社会发展导向。从中国的改革历程看来,不论是20世纪80年代初期的农村体制变革,还是其后的城市经济体制改革,其基本的目标均是创造效率,通过效率提升财富水平,因此,这样的改革是“效率导向”的制度变革,制度被“内生性”在中国经济的增长过程中。新时期经济特区的改革首先要关注社会发展过程。它是一次“公平导向”的体制变迁过程,新的制度被“内生性”在社会发展过程里,成为社会发展的一个重要因素。

2. 质量增长导向。其基本特征在于通过制度变革,改变资源利用方法,提升利用效率,转变增长方式,走科学发展道路,以协调资源的日益稀缺与需求量迅速上升的矛盾。

3. 协调发展导向。这里的协调包括两层含义:

区域之间发展的协调和区域内不同领域之间的协调,前者的本质内涵在于通过区域间的经济要素重组实现发展整合,这即“外溢”发展;后者以社会、经济、文化、环境的发展协调为主要内容。

经济特区是中国体制改革道路上规避风险的发展路径选择,其基本意图是风险与制度变革的最优结合,这就规定了经济特区在中国从计划体制到社会主义市场经济制度转变过程中的制度试验性质,赋予经济特区改革试验区的属性。建立经济特区是中国发展的一个关键战略选择,以经济特区的率先发展带动整个国家经济起飞已经具有普遍意义,成为了现代化建设的中国路径。中国经济特区自身的发展奇迹成就同样源于制度探索和路径实践。作为从计划体制到市场经济体制转变过程中的一个最早的制度试验区域,其根本的独特性在于经济起飞发展过程中拥有领先于内地的市场取向改革的占先优势,从计划体制向有中国特色社会主义市场经济制度的转制中产生的制度改进效应是发展的根本动力原因。

## 二、中国经济特区的三个制度贡献

### (一)超越外资引进的有效发展制度供给

从38年的历史演进视角看来,中国经济特区是中国追求整体发展过程中由计划到市场的制度安排结果,是经济制度由计划向市场变迁的产物。

1979年4月,中央在北京召开工作会议。会议期间邓小平同志与时任广东省主要领导的习仲勋、杨尚昆等同志谈话,广东省的负责同志提出广东邻近港澳,可以利用这一优势,在对外开放上做点文章。小平同志说:中央没有钱,你们自己搞,杀出一条血路来。这就是中国经济特区建立和发展的原点,简单的话语本质上规定了经济特区的使命:大胆探索、勇于实践,寻找发展的新路,突破传统体制的制约,为中国社会的整体转制做先期试验。

自建立以来,特区始终是中国改革开放的先行探索者与实践者,在中国经济的起飞、快速发展、转型发展三个阶段均进行了卓越的实践,为全国发展做出了制度建设和生产力发展贡献;同时,

为中国确立社会主义市场经济和这一目标体制率先提供了实践基础,也为中国改革开放这一基本国策的形成提供了极为重要的现实案例。

在中国高速发展的过程中,经济特区的历史作用首先在于体制机制实践:其一,以开放促改革、以改革创造发展动力的方法论。在开放中用足借鉴与学习效应,创造体制建设的“后发优势”,产生世界上特有的制度生产力,同时在开放中形成对改革内部传统体制的外力,使改革动力更为有效,进程推进得更快,因此,通过开放促改革,显然是我国体制改革的路径优选。

其二,以建立经济特区为改革开放排头兵,过去38年的发展历程里深圳等中国经济特区是制度试验区,是制度创新高地。深圳的制度创新高地的制度试验——制度扩散——制度改革带动的制度创新链条具有巨大功效,今天在国际上已形成了开放的“特区范式”:以制度改革为推进发展的根本动力,以先行试验的成功实践辐射推广为基本途径,以改革开放为根本策略,实现共赢发展、共同发展。

### (二)超越“模式静止”的特区动态优化模式

从时间维度上看,在中国经济特区发展历程里产生了一个动态演化过程,由制度试验导向到区域发展导向再到发展问题导向,在期望功能的设定上由全局性、战略区域性到特定局部性变革<sup>①</sup>。

概括起来,中国现代化过程中创立与发展起来的经济特区与世界上其他国家或地区经济性特区之间的差别是:设立特区的出发点不同(中国经济特区起点于计划体制)、基本动机不同(中国经济特区以探索经济体制、发展路径为根本意图)、内涵不同(中国经济特区虽以经济建设为重要内容,但也包括行政体制、文化改革与社会建设等内容)。

30多年间中国经济特区经历了快速的演化过程,出现了三代经济特区:

经济特区的空间区域选择思路一致性是第一代经济特区的重要特征。当改革开放战略的决策者在充分认知中国社会的问题与矛盾,尤其是对引起问题与矛盾的根本原因有了清楚把握后,

改革旧体制建立新的经济制度成为中国发展的重大战略抉择,怎样开展体制变革即走什么样的制度变革路径是下一个关键的改革技术问题。决策者遵从中国文化,选择了试验——推广——创新的改革路径,这是一条稳妥的道路,即著名的“渐进式改革”。第一代经济特区就是这一条路径上的具体战略安排。“特事特办、新事新办、立场不变、方法全新”是对发展特区的要求也是总体思路<sup>①</sup>,其中“特”和“新”即是对制度探索的形象生动表述。显然,第一代经济特区的首要任务与使命是制度试验、体制机制探索,而不是所在的局部区域的发展。深圳、珠海、汕头、厦门成为这个中国制度大试验的四个样本。

第一代经济特区的另一重要特征是全局性。这里的全局性是指第一代经济特区的建立与发展是为整个中国的经济制度建设服务的,即具有空间上的全局性,除此外,其试验的内容不仅仅是某一个单一领域,而是具有综合性与复杂性。“特区是中国的特区”,不是某一省的行为,是中央行为<sup>②</sup>。显然,率先性决定了第一代经济特区的全局性。

以浦东开发开放新区为代表的第二代经济特区(包括天津滨海开发开放区,二者具有相似的特征)在新区设立的逻辑依据、基本功能、空间选择策略上与第一代经济特区之间存在明显的差别。

20世纪90年代后设立的第二代特区在发展阶段上具有与第一代特区不同的背景,最大的不同在于在计划与市场制度间的取向已成共识,争议不再。更重要的还在于,经过十多年的制度试验探索,第一代特区开始向外输出经验,担当市场体制的供给者角色,虽然社会主义市场经济制度的基本框架刚开始建立,新制度探索仍然十分必要,但制度试验显然不是第二代特区唯一的使命,区域发展在第二代特区的功能、任务中具有至关重要的份量。通过发展培育举足轻重的全国战略增长极,又通过增长极的扩散效应带动区域发展,形成新的空间发展结构是第二代特区的本质要意。这里可以看出,建设全国性战略增长区域是创立第二代特区的基本依据,其地理区位的选择逻辑依然是一致的,上海浦东是这样,天津滨海也如此。相同的创建逻辑和一致性的地理区域选择依

据使第二代经济特区与第一代之间出现了由制度试验功能到地区发展功能并重的演变。

第三代中国经济特区建立于2000年以后,包括喀什、舟山等特殊经济区和较早前建立的武汉、长沙—株洲—湘潭两型发展试验区以及成渝城乡统筹发展试验区。第三代经济特区的地位区位选择与前两代相比,呈多样性特征,已经不再按照严格一致的选择依据,无论是最西端的喀什特区与东部的舟山特区,还是武汉、成渝、长沙等地的特区,其地位区位的特征大相径庭,与深圳等第一代特区比较,显然已不再具有合作对象的明确指向性。问题导向是第三代经济特区建立的一致原因。比如,以城乡协同发展为主题的成渝,以资源环境协同发展为主题的武汉、长沙—株洲—湘潭,以经济、社会、文化协同发展为主题的新疆喀什特殊经济区。

第三代经济特区建立与发展的原由是为了解决具体问题,其根本任务是寻找具体问题的答案,比如资源环境问题、农村、农业、农民问题等等,包括具有全局性意义的特定问题的路径和具有区域局部意义的特定问题的解决路径。

虽然经济特区现象在中国仅有38年历史,但已经出现了阶段明显的发展演化过程<sup>③</sup>,即在空间区域选择上,由制度试验导向、区域发展导向转至发展问题导向;在期望功能的设定上产生了由全局性、战略区域性到特定局部性的变化;从本质内涵上,则由制度试验、综合实践向路径探索变化。中国实践在国际上建立了经济特区发展的动态演化过程。

### (三)超越制度外源的内生性制度供给

制度变革的重要内容是建设社会主义市场经济运行机制,吸收、借鉴、学习国际上的先进体制实践和制度创造的文明成果,进而通过引进若干通行的市场手段并对其进行试验、推广。这是经济特区建立初期的制度实践路径。制度改革的关键内容是制度的选择与引进。在引进吸收基础上的制度创新是中国经济特区制度变迁路径的优化,这就是基于制度需求和社会文化情景的制度创造过程。其驱动理由是因为制度内容不具有普适性。

无论是先进的市场经济国家还是新兴的发展经济体,都难以提供适应国情和制度改革需求的现存制度选择。如果只是简单的学习、引进、模仿,显然已经难以完成制度创新任务。制度创新已经进入了高一级阶段——更需要在现有制度基础上建立一套适合自己国情特征的制度内容,因此经济特区进入了一个必须走自主创新的制度变迁之路。这也是一个进行有特色的经济制度实践探索过程。

根据发展需求创造制度供给,无疑能够提升制度改革的绩效。不是所有的制度创新都能够带来经济发展效率的改进,不是所有的制度创新努力都能产生有效的制度产品。只有具有正效应的制度变动才具有意义,效应为零甚至为负的制度创新是无效变革。这样的改革浪费社会资源,抬高社会改革成本。制度的变动是以社会的需求为基本出发点的,具有很强的针对性,如果只强调“改”的行为而不注重“改”的效果,无疑会大幅度地降低制度改革的成效。中国经济特区的“自主性”制度探索强调“创造性”。当然,自主性的制度创新不是排他性的从无到有的制度生产,而是可以借鉴现有的有效体制机制,然后结合现实情况进行制度的再造,形成符合需要的新体制。

### 三、转型发展路径和先行制度改革 依然是经济特区的核心要义

过去作为先行探索者与实践者的经济特区,在什么是社会主义和怎样建设社会主义等重大问题上做出了卓越的实践回答,为全国发展做出了制度建设和生产力发展两大贡献,同时为中国确立社会主义市场经济及其目标体制率先提供了实践基础,也为中国改革开放这一基本国策提供了极为重要的现实案例。

在现今的时点上,中国发展进入新时代,国家发展具有了不同境遇:经济实力已今非昔比,发展道路已经坚定、国际发展格局和竞争生态已大为改变、社会经济发展面临的矛盾与问题也大相径庭,技术、体制机制与文化已发生深刻变化等等,这就要求经济特区与时俱进,为强国战略的实施进行实践与试验,为中国由经济大国向经济强国

发展提供路径与体制机制的新鲜经验,进一步为怎样建设强大国家做出实践回答。这依然需要以深入的制度改革和扩大的经济开放作为推进发展的根本动力,以先行试验、成功实践、辐射推广为基本途径,实现共赢发展、共同发展。

笔者认为,中国经济特区在新时期的改革开放实践依然具有三个重要内容:

第一,探索如何完善中国特色社会主义市场经济制度。改革的基本内容是经济制度,其任务是推进制度革新,在新旧制度的变换中创新发展动力以推进社会与经济的进步。放权让利、价格改革、释放生产力、提高商品流通与交换的市场机制创造力等等是过去开放改革的重要内容与任务,未来的任务是建立政府与市场的协同机制,通过深层次的改革行动,发挥市场在资源配置中的决定性作用,形成中国可持续发展的推动力。

第二,探索制度创新方式由模仿借鉴到自主性制度创新的转变。在过去的改革中,特别是前20年的改革,其方式与途径主要是借鉴别人的做法,引进若干市场手段进行试验、推广。引进与选择是过去经济体制改革的重要内容。在新的时期,简单的学习、引进、模仿显然已经很难满足未来发展的制度需要,制度改革创新亟待高级阶段,即在现有经济体制、制度、运行机制基础上探寻适合自身发展基础、要素条件、文化特质的新型经济制度。

第三,探索能实现由经济增长到全面发展的转型路径。当前,发挥经济特区的全局性可借鉴价值,实现转型发展,必须具备三种能力:其一,社会发展导向力。即能促进由“效率导向”向“公平导向”转变;其二,质量导向力。即能促进发展规模向品质效益转变,实现外延扩张到内涵式发展转变;其三,协调发展力。即实现发展由分割式的各自为阵到一体化系统化发展的整合。

改革开放以来的40年,中国特色社会主义市场经济基本框架在全国范围内基本确立。但是,由于特定国情、改革不平衡性、信息不对称性、不完整性等客观缘由,这一目标体制尚待完善,因此经济特区的制度试验功能仍然非常重要。在中国经济强盛历程中,经济特区依然具有充分的存在根据和重大存在意义,经济特区的存在与发展依然

是中国新时代发展的战略路径。

#### 注:

- ① 英国《经济学家》周刊网站 2017 年 4 月 3 日刊发的题为《不那么特别》的文章中写到:1959 年第一个现代自由贸易区在香农机场建立时,爱尔兰境外几乎无人关注。如今,结合了税收和关税优惠、海关手续简化和监管约束较少等优点的“经济特区”似乎得到所有人的景仰,全球四分之三的国家拥有至少一个经济特区。全世界现有大约 4300 个经济特区,这个数字还在不断上升——缅甸和卡塔尔近日新建了经济特区,印度官员称该国经济特区构想“具有革命性”,日本首相安倍晋三把建设战略性特区列入自己的改革日程。
- ② 谷牧曾说:“举办经济特区是小平同志倡议、中央决定、全国人大常委会立法、国务院组织实施的一桩大事”,参见师春苗:“改革开放初期深圳经济特区向中央要权纪实”,《红广角》2010 年第 9 期。

#### 参考文献:

- [1] 袁易明.中国经济特区开放发展范式对“一带一路”国家

的启示价值[J].深圳大学学报(人文社科版),2016,(6):30-34.

- [2] (美)沃尔特·H·戴蒙德,多萝茜·B·戴蒙德.世界免税贸易区[M].纽约:纽约出版社,1982.10-12.
- [3] 林丽妮.世界经济特区概述[M].深圳:海天出版社,1991.25-30.
- [4] 罗海平.世界经济特区的建设与发展[A].中国经济特区发展报告(2012)[C].北京:社会科学文献出版社,2013.316-323.
- [5] 袁易明.中国经济特区的动态演进与实践使命[J].中国经济特区研究,2016,(9):11-22.
- [6] 师春苗.改革开放初期深圳经济特区向中央要权纪实[J].红广角,2010,(9):22-26.
- [7] 孙元欣.从自贸区到综合改革试验区:我国开放型经济试验区建设的梯度推进[J].深圳大学学报(人文社科版),2016,(6):25-29.

【责任编辑:周琍】

## Three Major Institutional Contributions of the Establishment and Development of China's Special Economic Zones

YUAN Yi-ming

(China Special Economic Zone Research Center, Shenzhen University, Shenzhen, Guangdong, 518060)

**Abstract:** The special economic zone is an important contribution of China's reform and opening up to the world in the past 40 years and is an important part of the Chinese program. Institutional innovation experiments and the promotion of overall economic take-off are two major signs that distinguish China's special economic zones from other types of special economic development zones in the world. Taking the lead in exploring the establishment and improvement of the socialist market economy target system, exploring the path from economic backwardness to take-off, and the transition path from growth to development are the two fundamental bases for the establishment and development of China's special economic zones. The development miracle of China's special economic zones is derived from institutional exploration and path practice. As one of the earliest institutional experimental areas in the process of transition from planning system to market economic system, the institutional improvement effect from the planning system to the socialist market economic system with Chinese characteristics is the fundamental driving force for its development. The establishment and development of China's special economic zones have made the world's special economic zone model an effective development system that exceeds the introduction of foreign capital, a dynamic optimization model that transcends the "model static", and an endogenous institutional supply that transcends the external source of the system. In the future, transformation of development path and prioritization of institutional reform will remain the core of the development of special economic zones.

**Key words:** China special economic zones; special economic development zones; institutional contribution; dynamic optimization model; endogenous institutional supply