

· 纪念改革开放四十周年 ·

国门是如何打开的

——中国对外开放的起步过程

萧冬连

〔摘要〕1978 年决策层未经争论就达成了一条共识：中国必须实行对外开放，利用外部资源加快自己的发展。进入 1979 年，“大引进”遭遇到资金瓶颈，不得不进行调整，但对外开放的步伐却加快了。中央批准在广东、福建两省实行特殊政策，建立深圳、珠海、汕头、厦门等四个经济特区，为对外开放找到了突破口。从引进成套设备到利用外资，再到吸引外商直接投资，禁区不断被打破。虽然经历了种种争论和挑战，对外开放的地域却不断扩大——1984 年决定进一步开放沿海 14 个城市，1985 年开放珠江三角洲、长江三角洲和闽南三角地带，一种由经济特区、沿海开放城市和沿海开放区组成的开放格局初步形成。

〔关键词〕对外开放；调整国民经济；外商投资；经济特区

〔中图分类号〕D232；K27 〔文献标志码〕A 〔文章编号〕1003-3815(2018)-04-0025-17

How Did China Open?

——The Initial Process of China's Reform and Opening Up

Xiao Donglian

Abstract: In 1978, the decision-making level reached a consensus without argument: China must open up to the outside world and use external resources to accelerate its own development. In 1979, the “big introduction” encountered a bottleneck in funding and had to make adjustments, but the pace of opening up accelerated. The central government approved special policies will be implemented in Guangdong and Fujian provinces, established four special economic zones, including Shenzhen, Zhuhai, Shantou and Xiamen, and found a breakthrough for opening up. From the introduction of complete sets of equipment to the use of foreign capital, and then to attracting the foreign direct investment, the restricted area was continuously broken down. Although it has undergone various controversies and challenges, the area of opening to the outside world was expanded continuously. In 1984, the central government decided to further open up the fourteen cities along the coast. In 1985, the Pearl River Delta, the Yangtze River Delta and Southern Fujian Delta were opened up, and the open pattern formed by the special economic zone, the open coastal cities, and the open coastal area took shape initially.

一、“大引进”遭遇瓶颈

1978 年的“大引进”开启了中国对外开放的序幕。然而，当时从中央领导层到各部门负责人表现出求成过急的倾向。1978 年共签署了 78 亿美元引进合同，其中 31 亿美元是当年最后十天抢签的。所签项目大部分以现汇支付，而 1977 年中国出口外汇收入仅 76 亿美元，外

汇储备很快就捉襟见肘了。此外，引进项目还需要国内投配套资 1300 亿元人民币，相当于上年全国财政收入（874 亿元人民币）的 1.5 倍，缺口也很大。^①

^① 《中国经济年鉴（1981）》，经济管理出版社，1982 年，第 IV-131 页；陈锦华《国事忆述》，中共党史出版社，2005 年，第 98 页。

陈云对“大引进”计划有相当的保留，他找有关人员说，引进这么多资金，又那么容易，但考虑过没有，就算人家借给你那么多钱，我们自己有那么多资金配套吗？^① 1978年12月10日，陈云在中央工作会议东北组发言，就经济问题提出五点意见。他说，实现“四个现代化”是我国史无前例的一次“伟大进军”，必须既积极又稳重。引进项目要循序渐进，不要一拥而上。对于生产和基本建设都不能有材料缺口。各方面都要上，样样有缺口，实际上挤了农业、轻工业和城市建设。^② 1979年1月1日，李先念请华国锋、邓小平、陈云、汪东兴审阅批准《国务院关于下达1979、1980两年经济计划的安排（草案）》，其中国家计委在安排1979年生产计划时留有物资供应缺口。陈云在李先念的信上批示“我认为不要留缺口，宁肯降低指标。宁可减建某些项目。”1月5日，陈云又将新华社的一份材料批转给华国锋、邓小平、汪东兴，指出“我认为有物资缺口的不是真正可靠的计划。”邓小平阅后批示“请计委再作考虑。”^③ 1月6日，邓小平找余秋里、方毅、谷牧、康世恩等四位副总理谈话，肯定陈云的意见“很重要”，“请计委再作考虑”^④。

陈云的谨慎态度来自于几十年的财经工作领导经验和他的经济发展思想。新中国成立以来，在经济发展思路，陈云历来属于稳健派，追求一种较稳定、均衡的增长方式，反对欲速则不达的高速度，特别是对“大跃进”的教训印象深刻。陈云认为，经济要合理运行，就必须做到“三大平衡”，即财政收支平衡、银行信贷平衡、物资供求平衡，建设规模要和国力相适应。1957年和1962年，他先后出任中央经济工作五人小组和中央财经小组组长，主持经济调整。特别是在20世纪60年代初，在挽救由于“大跃进”造成的经济危机中，陈云发挥了重要作用。经历了“文化大革命”之后，党内相当多的人都信服陈云的经济才能和发展思路，不少人建议陈云出山主持财经工作。如在理论务虚会上，吴江明确向中央建议：让陈云参加经济领导工作。这项建议登上简报后，别的小

组随即有人表示赞成^⑤。薛暮桥的书面发言也提出“我希望在党中央作出经济决策的时候，能够多听听陈云同志的意见。还希望陈云同志在关键的时候，挺身而出，防止我们的经济工作再犯错误。”^⑥

1979年3月14日，李先念与陈云给中央写了一封联名信，提出“要有两三年的调整时期”，并提议成立国务院财政经济委员会，以陈云为主任，李先念为副主任，姚依林为秘书长，成员有余秋里、王震、谷牧、薄一波、王任重、陈国栋、康世恩、张劲夫、金明^⑦。为了转变党内高层的思想，从3月到4月，连续召开了中央政治局会议、国务院财经委会议和中央工作会议，讨论1979年计划和国民经济调整问题。陈云批评1978年搞“洋跃进”，造成国民经济比例失调，并点名批评说：冶金部要靠外国的贷款来发展钢铁工业，它不知道这件事的厉害^⑧。3月23日，中央政治局会议最后一天，邓小平讲话，支持陈云的意见。他说，中心任务是三年调整，这是个大方针、大政策^⑨。华国锋最后讲话，也对此表示同意^⑩。4月5日至28

- ① 李正华《中国改革开放的酝酿与起步》，当代中国出版社，2002年，第115页。
- ② 《陈云文选》第3卷，人民出版社，1995年，第235、237页。
- ③ 《陈云年谱》下卷，中央文献出版社，2000年，第233页。
- ④ 《邓小平年谱（1975—1997）》（上），中央文献出版社，2004年，第466页 《陈云年谱》下卷，第233页。
- ⑤ 吴江《政治沧桑六十年：冷石斋忆旧》，兰州大学出版社，2005年，第284页。
- ⑥ 《薛暮桥文集》第7卷，中国金融出版社，2011年，第124页。
- ⑦ 《陈云文选》第3卷，第248页 《陈云传》下册，中央文献出版社，2005年，第1556页。
- ⑧ 《“文革”结束后国民经济的恢复工作——访袁宝华同志》，《百年潮》2002年第7期。袁宝华说，陈云这次发言批评了“洋跃进”，但《陈云文选》收录的讲话稿中没有出现“洋跃进”一词。另据邓力群讲，邓小平后来表示不赞成“洋跃进”这一说法。
- ⑨ 《邓小平思想年谱（1975—1997）》，中央文献出版社，1998年，第111页。
- ⑩ 房维中编《在风浪中前进：中国发展与改革编年记事（1977—1989）》第2分册，内部资料，2004年，第52—53页。

日召开的中共中央工作会议正式通过“调整、改革、整顿、提高”的方针，决定从1979年起，用三年时间，认真搞好调整，同时进行改革、整顿、提高的工作。

1978年，中国领导人初次与外界接触，许多人对利用外资的规模和条件太过乐观；1979年初落实到具体谈判上，发现向国外借钱并不如原来想象的那么容易。3月18日，国家计委向中央政治局提交的汇报提纲说，原计划1979年共借用外债和利用外汇存款100亿美元，实际全年可用外汇只有50亿美元。在1979年3月21日的中央政治局会议上，李先念承认：“对用贷款看得容易了。过去说借钱容易，没有那回事。”陈云批评说“出国考察的回来吹风，上面也往下吹风，要引进多少亿，要加快速度。”凭借在旧上海的经验，陈云怀疑“借外国人那么多钱，究竟靠得住靠不住”。他说“外国商人说借钱给你，有真有假，这件事也不要看得太简单。”他的判断是“一下子借那么多，办不到。”^①

此后，陈云在国务院财经委会议上反复讲，对外债要分析。例如1979年9月18日，他说：外债有两种，一种是买方贷款，一种是自由外汇。目前能借到的自由外汇很少，主要是买方贷款。自由外汇只能用于见效快、速借速还的小项目，大项目的还本付息主要依靠国内可靠的出口创汇能力。买方贷款能用多少，不取决于主观愿望，而取决于还本付息的能力和国内配套资金的多少。他说，利用借外债搞建设，我们的经验还很少，需要认真研究。^②总之，陈云对利用国外贷款搞建设持谨慎态度，尤其不赞成用自由外汇来弥补国内财政赤字的做法。根据陈云的意见，1979年对外引进方针做了调整，基本精神是：控制引进规模和成套设备进口；先引进见效快、赚钱多的项目以积累资金，再搞那些重工业项目；以引进技术、改造老厂为主，少上新项目^③。

另一方面，邓小平提出要善于利用外资。10月4日，他在中央工作会议上讲话，明确表达了自己的意见：“我提议充分研究一下怎样利

用外资的问题。我赞成陈云同志那个分析，外资是两种，一种叫自由外汇，一种叫设备贷款。不管哪一种，我们都要利用，因为这个机会太难得了，这个条件不用太可惜了。第二次世界大战以后，一些破坏得很厉害的国家，包括欧洲、日本，都是采用贷款的方式搞起来的，不过它们主要是引进技术、专利。我们现在如果条件利用得好，外资数目可能更大一些。问题是怎样善于使用，怎样使每个项目都能够比较快地见效，包括解决好偿付能力问题。利用外资是一个很大的政策，我认为应该坚持。至于用的办法，主要的方式是合营，某些方面采取补偿贸易的方式，包括外资设厂的方式，我们都采取……我认为，现在研究财经问题，有一个立足点要放在充分利用、善于利用外资上，不利用太可惜了。”^④

从这段话可以看出，邓小平赞成陈云关于对外资要分析的意见，但他的基点是要想办法更多地利用外资。在他看来，这个条件不利用太可惜。邓小平也注意到，外商对中国是否有足够的偿还能力表现出担心和犹豫，但他对此抱有信心。邓小平认为，主要的问题是寻找适当的利用外资的方式。他提出，在实行财政平衡时，应当把利用外资的因素考虑进去，要把立足点放在充分利用外资上。1980年5月20日，邓小平同胡乔木、姚依林、邓力群谈话，再次敦促说“利用外资要及早动手，不要再犹豫拖延了。”“应该主要用在打基础上，如搞水电。”“拖下去，‘七五’计划、‘八五’计划时发挥不了作用。”^⑤

二、22个引进项目上马还是下马

这次调整之所以遇到困难，有一些过去没

① 房维中编《在风浪中前进：中国发展与改革编年纪事（1977—1989）》第2分册，第34、42、47页。

② 《陈云年谱》下卷，第251页。

③ 谷牧《利用外资和引进技术的指导原则》，《经济研究参考资料》1980年第61期 《中国经济年鉴（1981）》，第IV-131页。

④ 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年，第198—199页。

⑤ 《邓小平年谱（1975—1997）》（上），第637页。

有的新情况。汪道涵当时以八句话概括最初的引进状况“万马奔腾，不测深浅；不尽知己，不尽知彼；仓促协议，骑马难下；头寸一紧，舆论哗然。”^①国民经济调整过程中，22个重大引进项目是一个重点和难题，正所谓“骑马难下”。

上海宝山钢铁总厂上马还是下马，就是一个两难选择。宝钢是22个引进项目中最大的一个，一、二期工程计划投资301.7亿元人民币，其中包括47.8亿美元外汇资金^②。宝钢的上马，一开始就有很大争议。在中央确定调整方针以后，批评的舆论更多。但宝钢工程已经开工，而且进度很好。根据陈云的意见，宝钢一期工程继续干下去，二期工程延期，二期对外已签的合同进行赔偿，已进口的设备妥善保管^③。1980年初，由于地质原因，宝钢基础打桩出现位移现象，批评的舆论再次激烈起来^④。在当年8月至9月召开的五届全国人大三次会议上，宝钢问题成了争论的焦点^⑤。1980年底，中央开始实行进一步的经济调整，决定宝钢一期工程缓建，是否继续建设需组织专家论证，二期工程停建，热轧和冷轧合同退货。

除宝钢外，其他引进项目也一直处于上下两难的境地。对它们的处理大体分为四类：七项继续执行合同；三项被迫推迟开工；十项只签订了部分合同的项目推迟其余引进设备的签约和基建进度，或调整引进方案；一项因建设条件不具备而撤销^⑥。

对上述22个大型引进项目的调整带来了重大损失。一批进口设备，如宝钢二期成套设备、大庆和齐鲁的乙烯设备、仪征大化纤设备等已经运到工地，有的甚至已经开工建设，如今为了封存保管，有时还要专门修建大仓库和铁路专用线。此外，停缓建这些项目不仅要赔偿毁约损失，还会造成国际影响。

许多人感到22个引进项目的下马太可惜。国务院副总理康世恩在一次会上发言说“这批重大项目为国家急需的基础工业设施，它的建成，将大大增强我国的经济实力，不论社会效益、经济效益都是好的。对提高我国工业技术

水平，填补我国工业重要产品的空白，会起到十分重要的作用。”^⑦在1979年9月国家计委的调整计划中，曾提出一个设想：用外汇贷款解决12个进口成套设备项目的国内配套投资资金，共计40亿元，同国内财政脱钩。但是，陈云认为，在目前自由外汇不够的条件下，这样的事不可能办到。^⑧

1981年初，上海市副市长陈锦华给国务院总理赵紫阳写信，建议国家给宝钢再增加几千万元，“让工程缓中求活”。2月10日，国务院召开宝钢问题会议，听取论证会情况汇报。宝钢工程副总指挥、冶金部副部长马成德发言说：“如果下马，国内投资也需要15亿元，继续搞下去，也只是需要25亿元。”赵紫阳问“你的意思是，多用10个亿救活100多亿（指宝钢已用的投资），少用10个亿，100多亿就付之东流了。”马成德答“是这个意思。”马成德算的这笔账打动了赵紫阳。7月，赵紫阳在到上海考察一番后改变了态度。国务院副总理姚依林、谷牧、薄一波也先后到宝钢，表达了不同程度的支持。8月7日，国务院正式批准宝钢续建。^⑨

宝钢续建问题的解决启发赵紫阳对其他引进项目特别是化工项目重新进行考虑。10月6日，他找房维中、赵维臣、马洪^⑩谈话，提出应当把22个引进项目中的几个石油化工项目搞起来。怎么解决启动这些项目的资金？赵紫阳提

① 《国务院财政经济委员会召集关于经济问题调查研究工作的会议》，《经济研究参考资料》1979年第148期。

② 陈锦华《国事忆述》，第100页。

③ 孙业礼、熊亮华《共和国经济风云中的陈云》，中央文献出版社，1996年，第304页。

④ 朱玉《李先念与宝钢建设》，《当代中国史研究》2006年第2期。

⑤ 陈锦华《国事忆述》，第120页。

⑥ 陈锦华《国事忆述》，第99—102页。

⑦ 《康世恩传》，当代中国出版社，1998年，第350页。

⑧ 《陈云年谱》下卷，第250页。

⑨ 陈锦华《国事忆述》，第126、127—128页。

⑩ 房维中、赵维臣时任国家计委副主任，马洪时任国务院经济研究中心主任、中国社会科学院副院长。

出，可以利用一部分国内储蓄存款，也可以利用一部分外资。如前所述，利用外资解决引进项目的配套资金问题，这是国家计委在1979年下半年就提出来的一种思路，但当时被否决了。时隔一年半，这个主意被重新拾了起来。在这方面，此前已有一个成功的资本运作范例。1981年1月，中信公司在日本证券市场上发行100亿日元（约合7000万美元）的私募债券，债券宽限期为六年，帮助1980年因调整被迫下马的仪征化纤项目重新启动^①。就这样，22个引进项目的工程建设多数延迟了三四年，到1983年以后陆续启动。

调整国民经济其实没有对利用外资形成大的影响。1979年以后，利用外资的工具和渠道大大扩展，包括国际金融组织贷款、外国政府贷款、补偿贸易、海上石油合作勘探开发和其他资源开发、租赁业务、对外加工装配业务、国际信托投资业务、中外合资，以及发行国外债券、办经济特区等多种利用外资的方式都在尝试使用。1979年12月，中国接受日本政府500亿日元贷款（按当时汇率约合3.3亿元人民币或2.2亿美元），用于建设秦皇岛港、石臼所港、北京—秦皇岛铁路、兖州—石臼所铁路、衡阳—广州铁路复线、湖南五强溪水电站等项目^②。这是中国接受的最早一笔外国政府贷款。1980年至1982年，中国还从科威特、比利时、丹麦等国政府获得了一些无息贷款。1980年，中国在世界银行、国际货币基金组织的合法代表权同时得到恢复，同年加入国际农业发展基金会（联合国的专门机构）。国际金融组织贷款成为中国利用外资的另一个来源。利用世界银行贷款的第一个项目，是用于人才开发及教育科研的2亿美元长期贷款，全部为国家教委所属26所高等院校使用，计划资助8000个访问学者到世界各大学访问学习。^③ 1981年至1982年，中国从国际农业发展基金会得到两笔共7000万美元贷款。从1979年开始同国际资本打交道，到1982年底，全国实际使用外资总额达到126亿多美元，其中借款108亿美元，吸收国外直接投资17.69亿美元，此外还接受了一

些无偿援助和赠送项目。^④

为了迅速扩大出口和技术引进，从1979年起，外贸体制进行了初步改革，打破了进出口贸易基本上由外贸部及其所属各专业进出口公司专营的体制，赋予一些地区和部门部分商品的进出口经营权，实行多渠道经营，提高地方出口外汇留成比例。

三、外商如何进入中国

在各种利用外资的方式中，外商直接投资更具开放性质，它遇到的观念障碍也更大。一种是意识形态的障碍。中国消灭资本主义经济30年以后，难道还能从国外引进资本主义吗？社会主义国营企业能与外国资本家合作吗？另一种障碍是有关国家主权问题的，即担心中外合资、外商重新进入中国有损国家主权。新中国成立之初，毛泽东不但视英美企业的存在有损于主权，甚至认为苏联与中国合办企业也会威胁到中国的真正独立。中苏四个联合公司成了两国外交中的一个敏感话题。最后，赫鲁晓夫把这四个公司交还给了中国，以向毛泽东示好。从这个背景不难看出，允许外商到中国来合资办企业，仍然有一个禁区要突破。

观念禁区的突破从引进汽车项目开始。1978年6月，国家计委等部门在向国务院上报的《关于开展对外加工装配业务的报告》中提出“引进一条轿车装配线，拟安排在上海，对上海轿车工业进行改造”。不久，国务院批准了这个报告。与此同时，一机部也在同外商谈判重型汽车项目的技术引进。在洽谈中，外商建议采用中外合资经营的形式。第一个来中国洽谈投资事宜的，是美国通用汽车公司。1978年10月21日至28日，通用汽车公司代表团访问中国。在谈判中谈到合作方式可以有十种，其

① 《历史性的果断决策》，中华人民共和国商务部网站，<http://ciecos.mofcom.gov.cn/>。

② 刘向东等《我国利用外资概况》，人民出版社，1984年，第47页。

③ 《历史性的果断决策》，中华人民共和国商务部网站，<http://ciecos.mofcom.gov.cn/>。

④ 刘向东等《我国利用外资概况》，第26页。

中第七种是办合资企业。^①该公司的董事长詹姆斯·墨菲向中方提出“你们为什么只同我们谈技术引进，而不谈合资经营(joint venture)?”他补充道“简单地说，合资经营就是把我们的钱包放在一起，合资共同办个企业，要赚一起赚，要赔一起赔，是一种互利的合作方式。若要再说得通俗一点，合资经营就好比‘结婚’，建立一个共同的‘家庭’。”听了这番介绍，中方代表的反应是：虽然感到新鲜有趣，但“实际上是不可能的”。中方谈判代表李岚清回忆说：当时对搞中外合资经营“一是不懂，二是不敢”。“当时我想：你们是资本家，我们是共产党，怎么能同你们搞合资经营呢？特别是他提到，合资经营就好比是‘结婚’、‘建立共同家庭’，就更不可思议。你是大资本家，我是共产党员，我能同你‘结婚’吗？”李岚清按照程序把墨菲的这个建议写进了给国务院引进办公室的简报。没有料到的是，这份简报引起中共中央、国务院的重视。分管副总理谷牧看到简报后，立即批请中央政治局和国务院各位领导人传阅。其他领导同志都一一圈阅，邓小平不但画了圈，还写上了“合资经营可以办”的批语。^②11月初，国家计委副主任顾明请示轿车项目可不可以搞中外合资，邓小平明确答复：“可以，不但轿车可以，重型汽车也可以嘛。”^③

从上面的故事可以看出，高层领导人已经意识到，突破中外合资的禁区，势在必行，因为中外合资具有其他利用外资方式不可替代的优点。1979年7月7日，邓小平在第五次驻外使节会议上做报告时说“现在比较合适的是合资经营，比补偿贸易好，因为合资经营风险是双方承担。搞补偿贸易，我们得不到先进的东西。搞合资经营，对方就要经济核算，它要拿出先进的技术来。尽管它对某些技术有保留权和拥有权，但不管怎么样，总在这里用了，用了我们总会学会一点。”^④9月17日，他对英国前首相爱德华·希思说“对每一项贷款，我们都要守信用，要能偿付。考虑到这个问题，所以我们更欢迎合资经营的方式。”^⑤10月4日，邓小平在全国省市党委书记会议上向党内高级干

部算了一笔账，他说“我到新加坡去，了解他们利用外资的一些情况。外国人在新加坡设厂，新加坡得到几个好处，一个是外资企业利润的百分之三十五要用来交税，这一部分国家得了；一个是劳务收入，工人得了；还有一个是带动了它的服务行业，这都是收入。我们要下这么个决心，权衡利弊、算清账，略微吃点亏也干，总归是在中国形成了生产能力，还会带动我们一些企业。”^⑥

要尽快吸引外商投资，急需法律先行。中国历来以政策治国，国际资本看重的是法律保障，谁都不会到一个没有法律保障的国家冒险投资。前文提到的美国通用汽车公司来中国谈判时，提出的唯一要求是：希望中国有一部政府法律，公布后投资双方可以依法办事^⑦。这引起高层的重视，中外合资法很快列入立法议程，从1979年初开始起草。起草中议论较多的有两个问题：一是企业所得税税率定多少。要给外商投资者以优惠，大家认识是一致的，但究竟优惠到什么程度合适？几经研究，定为30%，加上地方所得税3%，共33%，略低于东南亚国家和地区。另一个问题是外商投资比例。起初参照印度等国的做法，拟限定外商投资比例不超过49%。对此，荣毅仁给中央写信提出：规定“中外合资经营企业外资投资比例不超过百分之四十九”和“决定重大问题要三分之二多数通过”两条原则，并非国际惯例，我们亦达不到大量吸收外资从事建设的目的。他建议在不丧失主权的前提下，以平等互利为原则，争取更多的外资。6月15日，邓小平批示：“我看很有道理，四十九和三分之二都可不

① 《历史性的果断决策》，中华人民共和国商务部网站，<http://ciecos.mofcom.gov.cn/>。

② 李岚清《“合资经营”是我国对外开放的重大战略举措——纪念邓小平同志诞辰100周年》，《求是》2004年第16期。

③ 《邓小平年谱（1975—1997）》（上），第418页。

④ 《邓小平年谱（1975—1997）》（上），第533页。

⑤ 《邓小平年谱（1975—1997）》（上），第556页。

⑥ 《邓小平文选》第2卷，第199页。

⑦ 《历史性的果断决策》，中华人民共和国商务部网站，<http://ciecos.mofcom.gov.cn/>。

写。”陈云批示“我同意荣毅仁的意见，只要外资愿意来中国，我们总有办法对付。”^①最后确定，不仅不设上限，而且设了下限。法律中规定“在合营企业的注册资本中，外国合营者的投资比例一般不低于百分之二十五。”^②7月1日，五届全国人大二次会议通过《中外合资经营企业法》，7月8日即付实行。从起草到通过再到实施，相当迅速，足见高层对吸引外国投资的迫切心情，其意图在于宣示中国政策的连续性和坚定性。邓小平多次向外宾解释说：“我们准备搞一个投资法。这个立法本身就表明中国的政策没有变。”“与其说是法，不如说是我们政治意向的声明。”^③

《中外合资经营企业法》相当简约，需要制定相应细则。1980年7月26日，国务院公布《中外合资经营企业登记管理办法》《中外合资经营企业劳动管理规定》《关于中外合营企业建设用地的暂行规定》。9月10日，五届全国人大三次会议通过《中外合资经营企业所得税法》，具体规定给予中外合营企业在土地使用费、税率等方面的优惠政策：场地使用费“每年每平方米最低不少于五元，最高不超过三百元”；所得税率为30%，另按应纳税额附征10%的地方所得税，合计税率33%；分得利润在中国境内再投资享受部分退税优惠，汇出国外按汇出额缴纳10%的所得税；新办合营企业合营期在十年以上的，第一年免税，第二、三年减半^④。

率先进来投资的多是香港和海外华商。中国是世界上侨民最多的国家之一，移居世界各地的华侨华人有3000万之众，各地华人经济的崛起为世人瞩目。中国政府十分重视海外华侨华人资本的作用。1979年1月17日，邓小平邀集胡厥文、胡子昂、荣毅仁、古耕虞、周叔弢等五位原工商联代表共商对外开放大计。邓小平希望这些老工商业者在引进海外资金特别是华侨华人资金方面做些事情。邓小平说“现在搞建设，门路要多一点，可以利用外国的资金和技术，华侨、华裔也可以回来办工厂。”^⑤邓小平特别提出，希望荣毅仁出来办实业；叶剑

英、谷牧、王震等也当面表示过，希望荣毅仁出山。荣氏家族有400多位亲属分布世界各地，其中大多是工商界及科技界知名人士，这正是邓小平、叶剑英等特别看重的资源。10月4日，中国国际信托投资公司正式成立，董事会由44人组成，荣毅仁为董事长兼总经理，雷任民为副董事长。值得注意的是，除了内地领导干部和原工商界人士外，中信公司董事会还吸收了港澳商界巨子马万祺、李嘉诚、霍英东等。^⑥中信公司成为中国招商引资的一个重要窗口。

海外华侨华人和港澳同胞与内地有着千丝万缕的联系，很多人都有亲属在内地，不少人怀有报效乡梓、参与祖国建设的愿望。如1979年春节，许多回广东探亲旅游的港澳同胞纷纷表示愿意为建设家乡贡献力量^⑦。还在《中外合资经营企业法》颁布之前，他们中的一些人就看准了内地投资的机会，已经有港商自己做起来了，首先做的是“三来一补”。所谓“三来一补”，即来料加工、来件加工、来样加工和补偿贸易。1978年初，香港“宁波帮”商人曹光彪在珠海成立第一家外资私人企业——香洲毛纺厂。从当年春末开始，广东省的宝安、东莞和顺德等县先后开办了“三来一补”企业。到9月底，广东省签订的协议合同近100个，合同金额3350万美元^⑧。到1979年3月，广东全省与外商签订协议350多个，约3亿美元^⑨。

- ① 《邓小平年谱（1975—1997）》（上），第525页。
- ② 《中华人民共和国中外合资经营企业法》，《人民日报》1979年7月9日。
- ③ 《邓小平年谱（1975—1997）》（上），第520、529页。
- ④ 《当代中国的经济管理》编辑部编《中华人民共和国经济管理大事记》，中国经济出版社，1986年，第394、399页。
- ⑤ 《邓小平年谱（1975—1997）》（上），第471页。
- ⑥ 《中国国际信托投资公司董事会正式成立》，《人民日报》1979年10月5日。
- ⑦ 孙观华、邱靖基《广东省国外来料加工工业情况和问题》，《经济研究参考资料》1979年第140期。
- ⑧ 中共中央党史研究室第三研究部编《邓小平与改革开放的起步》，中共党史出版社，2005年，第442页。
- ⑨ 孙观华、邱靖基《广东省国外来料加工工业情况和问题》，《经济研究参考资料》1979年第140期。

1979年后，“三来一补”业务从广东、福建两省扩展到其他地区。在中国对外开放初期，“三来一补”方式受到香港等地中小企业的青睐，正是这些中小华裔的开拓，后来在闽粤地区形成了许多家电城、鞋城、服装城，激活了地方经济。1979年，国家外资委批准的第一批三家合资项目的外方合作者都是华人：北京建国饭店是由美籍华人陈宣远设计并投资建设的，北京长城饭店的外方合作者是美籍华人沈坚白，北京航空食品有限公司的外方合作者是香港商人伍沾德、伍淑清父女。截至1981年底，经批准举办的中外合资经营企业有48家（不包括经济特区举办的35家）。^①这48家企业，属于华侨华人、港澳商人投资的共28家，约占60%^②。可见在率先进入中国的投资者中，华人资本占据重要地位。1981年，国家进出口委外资局调查了12个中外合资企业后发现“与华侨、港澳同胞作到相互信任、搞好合作容易，他们疑虑比较少，提出的条件比较宽容；而一些外国大公司则疑虑较多，条件比较苛刻。因此，前者应作为当前优先选择的合资对象。”^③

华人资本相继进入中国并取得成功，在国际上引起了相当的注意。其实1979年以后，国外大财团来中国谈判合作的也很多。据7月19日汪道涵在国务院财经委召集的关于经济问题调查研究工作会议上的介绍，“现在到中国来谈判的大都是跨国公司”^④。除了华人资本，日商进入中国最早。第一家中日合资经营企业是1980年12月13日创办的福建日立电视机有限公司（简称“福日公司”）^⑤。汽车行业方面，联邦德国大众汽车公司率先进入中国，1982年11月29日在上海签署协议书，合资生产“桑塔纳”轿车，五个月后，第一批“桑塔纳”就在上海汽车厂出厂，开始了中国轿车生产的新阶段。然而总体上说，在最初几年，跨国公司多数是来摸中国的情况，谈的多，谈成的很少。外国大公司有进入中国的愿望，又心存顾虑，一是担心中国的偿付能力，二是担心政策是否具有连续性^⑥。还有一部分原因在于中国实行的

经济调整，特别是在1980年底，中国决定大规模地压缩基本建设投资，停建、缓建一部分利用外资项目，在国际上引起很大反响^⑦。

四、经济特区的决策与筹建

广东、福建两省率先对外开放，来自中央与地方两方面的积极性。由于地理上的原因，广东、福建面临的压力比内地更大，对发展机遇的感受也更敏锐。特别是广东省，毗邻香港与澳门，历来是重要的对外贸易口岸，即便在20世纪50年代至70年代处于封闭状态的中国，依然可以算是一个向外敞开的窗口。此外，香港知名人士也与广东省党政领导人保持着往来。从1957年起，中国出口商品交易会在广州每年举办春秋两届。每年还有大批香港同胞和海外华侨回国探亲。与内地相比，广东的官员和民众对香港及海外的情况和动向并不陌生。

对广东省领导人触动最大的，莫过于持续不断的边民偷渡逃港事件。自1951年封锁边界以后，粤港边界上的偷渡逃港事件就没有停止过，其中1957年、1962年、1972年和1978年形成了四次偷渡高潮，来得最为猛烈的则是1978年至1979年。偷渡逃港的根本原因是境内外经济差距巨大。与香港仅一河之隔的宝安县农民人均收入只有134元人民币，而河对岸的香港新界农民同期收入为13000元港币，这对边境农民具有强大的诱惑力。“文化大革命”结

① 汪一鹤等《中外合资经营企业》，上海社会科学院出版社，1984年，第93—94页。

② 初保泰、董薇园《关于中国当前举办中外合资企业的情况》，《经济研究参考资料》1982年第24期。

③ 《十二个中外合资企业的初步调查》，《进出口工作情况》1981年第63期。

④ 《国务院财政经济委员会召集关于经济问题调查研究工作的会议》，《经济研究参考资料》1979年第148期。

⑤ 顾铭等《一家颇有成效的中外合资企业——福日电视机有限公司访问记》，《人民日报》1983年5月7日。

⑥ 《邓小平年谱（1975—1997）》（上），第495页。

⑦ 罗元铮《一次富有成果的关于世界经济问题的国际学术讨论会》，《经济研究参考资料》1981年第118期。

束，国门初开，进出境旅客大增，大批华侨和港澳台同胞回国探亲观光，同内地亲友和群众广泛接触，并带进大批内地紧缺的商品和生活用品。在当地，家族中有无华侨或港澳关系，生活条件对比十分明显。更有昔日偷渡客，在境外获得成功，回乡探亲时被奉为上宾，在民众中产生强烈的示范效应，于是许多人不惜冒死逃港。1977年11月11日，广东省委将逃港事件向正在广州的邓小平做了汇报。邓小平听后说“这是我们的政策有问题”，“不是部队能够管得了的”。^①对此，广东省的领导人同样心知肚明。

1978年3月，国家计委、外贸部工作组到宝安、珠海就建立出口生产基地问题进行调查研究，与两地共同制定了生产和出口的年度计划和三年计划、五年规划。5月6日，国家计委副主任段云率领的考察组经与广东省委习仲勋、刘田夫等人共同商议，回京后向中央提出把靠近港澳的广东宝安、珠海划为出口基地的意见，获得同意。^②1979年3月5日，国务院批复同意将宝安县改为深圳市，珠海县改为珠海市。此时的出发点是扩大出口、增加外汇，还没有建特区的思想。不过，国务院在批复中有一句话“吸收港澳同胞和华侨的资金，合建工厂、农场和其他事业，也可试办。”^③

与广东省不谋而合的，还有香港招商局提出的建立蛇口工业区的方案。招商局是清朝北洋大臣李鸿章于1872年创办的，已有100多年的历史。1950年1月15日，招商局香港分公司的13条轮船起义，从此成为交通部驻香港的代表机构。几十年来，香港迅速崛起，香港招商局却经营困难。1978年10月18日，袁庚被派往香港主持招商局工作。鉴于香港地价太贵，仅次于日本东京的银座，袁庚产生了一个想法：在广东边境地区建设一个招商局工业区，利用广东的土地和劳动力，加上香港和国外的资金、技术和全套设备，意味着同时拥有了内地和香港两方面的有利因素。招商局先同广东省委交换意见，双方一拍即合，共同起草了《关于我驻香港招商局在广东宝安建立工业区的报告》

报送李先念并国务院。1979年1月31日，李先念在召见交通部副部长彭德清和袁庚时表示赞同，随即用铅笔在地图上南山半岛划了一条横线，笑着说“就给你们这个半岛吧”。南山半岛足有20平方公里至30平方公里，大大超出袁庚的意料。袁庚没敢要，只要了其中2.14平方公里。7月20日，蛇口工业区破土动工，成为中国第一个出口加工区。^④

此时，广东省考虑跨出更大的步伐。1979年1月，时任广东省委第一书记的习仲勋召集省委常委扩大会议，传达中共十一届三中全会精神。在十一届三中全会上，大会给与会者印发了欧、日、亚洲“四小龙”利用外资和外国先进技术加快发展的材料，引起热议，这给了广东省领导以重大激励。省委常委扩大会议达成了一个共识：要利用广东毗邻港澳的有利条件，利用外资，引进先进设备，搞补偿贸易，搞加工装配，搞合作经营。1978年底1979年初，时任广东省委书记的吴南生从香港请来很多工商界朋友咨询发展之策。有人提议搞自由港，启发了吴南生，他在3月3日的省委常委会议上提出在汕头划出一块地方搞试验，常委们都表示赞成。习仲勋当即表态：先起草意见，4月中央工作会议时我带去北京。4月1日和2日，中共广东省委常委会议确认，根本的出路是希望中央给广东放权，让广东先行一步；提出在深圳、珠海、汕头根据国际惯例划出一块地方单独进行管理，名称初步定为“贸易合作区”，因为叫“出口加工区”怕与台湾的名称一样，叫“自由贸易区”又怕被认为是搞资本主义。^⑤

- ① 《邓小平与改革开放的起步》，第439、490页。
- ② 中共中央党史研究室第三研究部《中国改革开放史》，辽宁人民出版社，2002年，第92—93页。
- ③ 广东省政协文史资料研究委员会编《经济特区的由来》，广东人民出版社，2002年，第465页。
- ④ 杨继绳《筚路蓝缕第一步》，《南风窗》2005年第7期。
- ⑤ 卢荻《广东经济特区的主要拓荒者吴南生》，《百年潮》2001年第1期 《邓小平与改革开放的起步》，第444页。

4月3日，习仲勋赴京参加中央工作会议。4月下旬，他和杨尚昆^①向中央领导做汇报。习仲勋对华国锋说“我们省委讨论过，这次来开会，希望中央给点权，让广东先走一步，放手干。”他要求允许在深圳市、珠海市、汕头市划出一块地方，仿效外国加工区的形式，单独进行管理。华国锋表示同意给点权力。^②在会上，福建省也提出在厦门建立出口加工区的要求^③。当时中央的精神是开放，但不知道究竟怎么开放，于是同意给予广东、福建特殊政策和灵活措施，让两省在对外开放方面先行一步。华国锋还对习仲勋说“要进行体制改革，广东可以搞一个新的体制，试验进行大的改革。”^④这一表态已经有了让广东在体制改革方面也先走一步的想法。

出口加工区对谷牧来说并不陌生，1978年6月他向中央政治局汇报时，就提到了国外利用“加工区”“自由贸易区”等形式引进外资的情况。当时世界上有80多个国家和地区设立了500多个出口加工区、自由贸易区或自由港。^⑤不过，对加工区的名称一时定不下来。会后，谷牧向邓小平汇报，邓小平说“还是叫特区好，陕甘宁开始就叫特区嘛！”又说“中央没有钱，可以给些政策，你们自己去搞，杀出一条血路来！”^⑥在这次会印发的文件中，提出搞特区的还有上海崇明岛^⑦，但后来没有被批准。后来，时任辽宁省委书记的任仲夷曾向华国锋提议将大连建设成北方的经济特区，谷牧受华国锋委派到大连考察后，将这一建议提到中央书记处会议上讨论，但因有不同意见而被搁置^⑧。

1979年5月11日至6月6日，谷牧受中央委托带领国务院进出口办、国家计委、国家建委、外贸部、财政部、物资部的十多位负责干部前往粤、闽两省考察，帮助两省分别起草了《关于发挥广东优越条件，扩大对外贸易，加快经济发展的报告》和《关于利用侨资、外资，发展对外贸易，加速福建社会主义建设的请示报告》。7月15日，中共中央、国务院批转两份报告（即中发〔1979〕50号文件）。相关政

策中有三项重要内容：第一，对两省的财政实行大包干。广东省上交中央十个亿，多收的钱归自己。福建省每年中央补助两个亿，多花了中央不给，多创收了也不减少补助，一包四五年。这对当时统筹统支的财政体制是一个很大的突破，对广东省来说意义重大。第二，给两省对外交往的方便，即给予外商投资项目审批权、人才交流审批权。第三，创办出口特区。

兴办特区是对外开放最重大的举措，不过最初只是作为广东、福建两省特殊政策的一部分提出来的，并不特别引人注目，后来逐步单列出来，由国家进出口管理委员会归口管理。1979年9月下旬、1980年3月下旬，谷牧两次在广州主持召开广东、福建两省会议。后一次会议提出了特区发展的五条建议：第一，特区主要吸收外资和侨资进行建设；第二，特区建设要做好总体规划，分批分期铺开，先搞好基础设施，创造好的投资环境；第三，先上投资少、周转快、收效大的加工工业生产项目，根据条件逐步发展房地产和旅游业；第四，为鼓励外商来特区投资，可适当降低企业所得税税率和土地使用费收取标准；第五，特区的管理，在坚持四项基本原则和不损害国家主权的前提下，采取不同于内地的体制和办法，特区的经济活动要充分发挥市场调节的作用^⑨。这次会议采纳了广东提出的建议，将“出口特区”改为

① 杨尚昆时任中共广东省委第二书记、中共广州市委第一书记。

② 《习仲勋传》下卷，中央文献出版社，2013年，第452—454页。

③ 《邓小平与改革开放的起步》，第410页。

④ 《经济特区的由来》，第192页。

⑤ 《谷牧回忆录》，中央文献出版社，2009年，第321页；张根生《听谷牧谈亲历的几件大事》，《炎黄春秋》2004年第1期。

⑥ 谷牧《中国对外开放的风风雨雨》，《半月谈》1998年第15期。

⑦ 相关内容见诸1979年8月3日下发的国发〔1979〕202号文件。参见《经济特区的由来》，第34页。

⑧ 张根生《听谷牧谈亲历的几件大事》，《炎黄春秋》2004年第1期。

⑨ 曹善《谷牧与1978—1988年的中国对外开放》，《百年潮》2001年第11期。

“经济特区”。5月16日，中共中央、国务院批准《广东、福建两省会议纪要》。

搞特区必须有法可依。1979年底，谷牧着手组织起草特区条例，先委托广东省起草，后责成国家进出口管理委员会组织论证^①。1980年4月，《广东省经济特区条例》由省人大通过后，8月26日，五届全国人大常委会第十五次会议审议批准，并于次日公布。《条例》仅有2000多字，从起草到公布，前后花了一年的时间，13易其稿，可谓字斟句酌。起草中借鉴了海外法规，但没有照搬，例如“地租”一词在国际上通用，但在国内是一个敏感词，容易与旧中国的“租界”联系起来，经斟酌改称为“土地使用费”。《条例》决定广东省设立经济特区管理委员会，代表省政府对各特区实行统一管理。其职权包括审核投资项目、办理工商登记和土地核配，兼有举办教育、文化、卫生和各项公益事业等。1981年11月26日，全国人大常委会又授予广东、福建两省制定所属经济特区单项经济法规的权力。^②

经济特区条例及随后制定的各项具体法规，对到特区投资的外商给予优惠政策。例如在土地使用年限、使用费上给予优惠。土地使用年限：工业用地30年，商业用地20年，商品住宅用地50年。土地使用费（每年每平方米）：工业用地10元至30元，商业用地70元至200元，商业住宅用地30元至60元，旅游建筑用地60元至100元；每三年调整一次，调整幅度不超过30%。^③此外，外商可以独立经营，可雇用外籍人员；进口所需的生产资料免征进口税；企业所得税率定为15%；对《条例》公布后两年内投资兴办的企业，或者投资额达500万美元以上的企业，或技术性较高、资金周转期较长的企业给予特别优惠待遇；所得合法利润和收入缴纳所得税后可自由汇出；所得利润在特区内再投资可申请减免所得税；经同意，客商可自行招聘中国职员和工人，必要时可以解雇；简化外籍及港澳人员出入境手续；等等。这些规定比《中外合资经营企业法》赋予到内地投资外商的待遇更加优惠。例如，内地只能

办合资企业，在特区，外商可办独资企业；内地外商所得税率为33%，特区则仅为15%，比香港的税率还低两个百分点。《条例》原拟土地平整和供水、排水、供电、道路、码头、通讯、仓储等公共设施的建设均由投资者自行负责，后采纳了海外人士的建议，改为由特区管理委员会负责。但在产品销售方面，《条例》比《中外合资经营企业法》的限制更严格些，规定特区产品主要供国际市场销售，若向国内销售，须经有关部门批准，并办理海关补税手续。^④《条例》的公布标志着经济特区建设正式启动，在外商中引起了积极反响，除对各项优惠政策感兴趣外，外商尤其看重特区管理委员会的设立及其全权管理，这意味着可以绕开现行体制衙门林立、程序繁复的官僚主义，提高办事效率^⑤。《条例》的公布也稳定了边境，持续不断的逃港潮至此戛然而止，甚至出现逃港人员回流的现象。

随后，国务院批准四个特区的区域范围。深圳经济特区的面积为327.5平方公里。此前经国务院批准、交通部香港招商局投资兴办的蛇口工业区，也被划为深圳特区的一部分。珠海、汕头、厦门三个经济特区的面积分别为6.81平方公里、1.6平方公里和2.5平方公里。四个特区最初批准划定的面积共338.41平方公里。后来，珠海、汕头、厦门经济三个特区的区域范围又有所扩大，到1990年底，四个特区的面积扩大到632.1平方公里。特区与非特区的分界线架设了铁丝网，还修建了巡逻公路，设置哨卡和检查站，实行封闭式管理。

特区开发之初，资金筹集是一大难题。靠国家财政拨款搞基础设施建设是不可能的，国家只给予税收优惠和信贷倾斜。经争取，中央给了深圳3000万元开办费，但很快就被用完了。特区开发最终走了一条“多方筹资，负债

① 《谷牧回忆录》，第326页。

② 《经济特区的由来》，第121页。

③ 《经济特区的由来》，第134—135页。

④ 《中华人民共和国经济管理大事记》，第397页。

⑤ 《经济特区的由来》，第151页。

开发”的新路子，从三个方面解决了筹集资金的难题：一是使用国家银行信贷；二是收取土地使用费，以地生财，以财养地；三是吸收利用外资，包括从国际金融市场筹借贷款，以中外合资、合作经营等形式建设基础设施。四个经济特区从1980年下半年起相继投入开发建设。首先平整土地，通水，通电，通道路，通电信，通排污管道，通煤气，通排洪，即“七通一平”。接着兴建工业厂房、商业楼宇、居民住宅和生活服务设施，为吸引外商投资和企业生产经营创造条件。从1980年起，一批投资先行者开始进入特区。到1983年，累计批准外商直接投资项目522个，协议外商投资金额29.1亿美元，外商实际投入3.99亿美元。其中深圳特区实绩较大，累计实际吸收外资2.85亿美元，批准各种外商投资企业420多家，不过大多是周转快的小项目。

五、充满挑战和争议的试验

对于广东、福建两省实行特殊政策和灵活措施以及兴办四个经济特区，在党内始终存在不同声音。不过邓小平的态度很明确，他希望两省先行一步，为全国的改革开放闯出一条新路来。叶剑英、胡耀邦、万里等也很热心。1980年冬，中央调辽宁省委第一书记任仲夷接任广东省委第一书记，轻工业部部长梁灵光为第二书记；调项南任福建省委常委。任仲夷和梁灵光赴任前，叶剑英、邓小平、李先念、胡耀邦、万里、韦国清、姚依林、谷牧等先后接见他们，给予明确支持。当时在邓小平心目中，特区不只是深圳等四个地方，而是广东、福建全省。他对任、梁二人说：“特区不是仅仅指深圳、珠海那几块地方，是指广东、福建两个省。单搞那一点地方不行，中央讲的是两个省。你们要充分发挥这个有利条件。对于搞特区，你们要摸出规律，搞出个样子来。”胡耀邦将成都武侯祠一副对联改动一字相赠：“能攻心，则反侧自消，从古知兵非好战；不审势，即宽严皆误，后来治粤要深思。”万里对任仲夷说：“各部的规定不符合广东情况的，你们可以

不执行。”^①按照任仲夷的理解，中央给广东、福建特殊政策、灵活措施，就是允许两省在执行中央政策时有灵活变通的权力，强调要想迈出改革开放的脚步，必须善于变通^②。

然而，两省的特殊政策肇始，就遇到经济调整的考验。1980年12月，中央工作会议确定对国民经济实行进一步调整。在会上，陈云、李先念、邓小平等常委讲话都没有明确两省执行调整方针可不可以“特殊”。在闭幕会上，邓小平表态：“在广东、福建两省设置几个经济特区的决定，要继续实行下去。但步骤和办法要服从于调整，步子可以走慢一点。”^③随后，胡耀邦主持召开广东、福建座谈会，确定调整时期两省实行特殊政策、灵活措施的步子要稍慢一点，但中央的方针是不动摇的^④。然而，中央和国务院一些部门生怕两省“越轨”，不少文件都加上一句“广东、福建不例外。”两省都感到，中央还没有给自己真特殊、真灵活、真先走的东西，难以放手大干，希望中央进一步明确政策。^⑤

1981年5月27日至6月14日，中共中央、国务院在北京召开广东、福建两省和经济特区工作会议。为了开好这次会议，事前做了充分准备。1980年九十月间，江泽民（时任国家进出口管理委员会副主任）带领国务院有关部门和广东、福建两省，深圳、厦门两个特区负责干部组成的九人小组，到斯里兰卡、马来西亚、新加坡、菲律宾、墨西哥、爱尔兰等六国的九个出口加工区、自由贸易区考察，途经日内瓦时还邀请联合国组织十多位专家举行了两天的讨论，归国后向中央做了汇报。会议提出经济

① 卢荻、刘坤仪《任仲夷主政广东》，《百年潮》2000年第4期。

② 关山《任仲夷：南粤开风气，多亏邓小平》，《南风窗》2004年第14期。

③ 《邓小平年谱（1975—1997）》（上），第700页。

④ 谭宗级、叶心瑜主编《中华人民共和国实录》第4卷（上），吉林人民出版社，1994年，第388页；《邓小平与改革开放的起步》，第448页。

⑤ 卢荻、刘坤仪《任仲夷主政广东》，《百年潮》2000年第4期。

特区建设的十项政策，包括：在特区内实行与内地不同的经济和行政管理体制，外商投资企业所占比重可以大于内地；充分发挥市场调节作用；给予来特区投资的外商比内地更优惠的待遇；特区建设所需资金由国家给予财政和信贷支持；允许特区银行将吸收的存款全部用作贷款；深圳、珠海两市的财政收入1985年以前不上缴（期满后延长五年）；特区的外汇收入单列，增收部分五年内不上缴（期满后延长五年）；特区的对外贸易可以自主经营，并可代理各省、自治区、直辖市委托的进出口业务；等等。7月19日，中共中央和国务院批转了《广东、福建两省和经济特区工作会议纪要》。^①

随着特区引进外资工作的展开，不少人日益担心起来。一怕滑上“资本主义道路”，二怕乱了国民经济全局，三怕犯错误。有人认为特区“香港化”了，“特区就是租界”。一位理论家深圳考察回京后说“特区除国旗是红色的以外，已经没有社会主义的味道了。”^②有老革命参观深圳后放声痛哭，认为他们打下的社会主义江山正在“变色”^③。还有一种不满来自内地省份，主要基于地区利益冲突。广东在全国率先进行价格和购销体制改革，先是广州市放开蔬菜、塘鱼、水果等农副产品价格，不久全省农副产品价格几乎全部放开，原126种统购统销产品，广东取消了85种。广东省的价格一放开，市场活跃起来，邻省商品大量流入，加剧了这些省份的供应紧张；广东外汇多了，可以用较高的价格收购出口商品，外省的出口货源也大量流进广东，引起周围省份强烈不满。^④

两省政策和经济特区遇到的更大挑战是走私狂潮。当时，国内市场商品匮乏，电视机、录音机、计算器、优质布料等都是可望而不可即的紧俏商品，国门一开，走私潮就开始泛滥起来，主要集中在广东、福建、浙江等沿海省份。在广东，有些沿海地区出现了渔民不打鱼，工人不做工，农民不种地，学生不上学，一窝蜂似的在公路沿线、街头巷尾兜售走私货的现象^⑤。中央下达了一系列打击走私的文件，如1980年7月17日，国务院、中央军委批转工商

行政管理总局等部门《关于加强对华侨、港澳、台湾同胞进口物品管理和打击走私、投机倒把活动的报告》，这份文件由国务院和中央军委联署，可见军队参与走私的情况相当严重。文件透露“参与走私、投机倒把活动的，有华侨和港澳、台湾同胞，有外国人，国内有工人、干部、农民、现役军人，其中有些是党团员、高干子弟。他们组成集团，有收购、转运的，有窝赃、销售的。走私与投机倒把相勾结，沿海与内地相勾结，连成一线，遍及各省。”^⑥走私愈演愈烈，与一些地方政府的默许有关。这些地方领导人一定程度上把走私看作发展地方经济的“第一桶金”。有人以“为了集体，没装腰包”为由，为一些地方组织参与走私辩护^⑦。1981年海丰走私猖獗时，政府廉价买下走私货物再卖出去，所得利润交给地方财政，这种做法使广东省背上了走私贩私的名声。这引起中共高层的深度忧虑——不只是经济上的，更是政治上的。大批干部参与走私，一些地方党组织和军队都卷进了走私狂潮，暴利之下趋之若鹜，这样下去，共产党真的要“变色”了。

1981年底，中央纪委的王从吾带领工作组到广东调查走私情况，回京后写了一份《信访简报》，披露广东省一些干部包括某些担负一定领导职务的干部极端严重的走私贩私犯罪活动，引起高层严重关注。1982年1月5日，陈云在简报上批示：对严重的经济犯罪分子，我主张严办几个，判刑几个，以至杀几个罪大恶极的。雷厉风行，抓住不放，并且登报，否则党风无

- ① 《中华人民共和国经济管理大事记》，第438页。
- ② 卢荻、刘坤仪《任仲夷主政广东》，《百年潮》2000年第4期。
- ③ 向明《改革开放中的任仲夷》，广东教育出版社，2000年，第299页。
- ④ 杨继绳《筲路蓝缕第一步》，《南风窗》2005年第7期。
- ⑤ 关山《任仲夷：南粤开风气，多亏邓小平》，《南风窗》2004年第14期。
- ⑥ 《中华人民共和国经济管理大事记》，第393页。
- ⑦ 《三中全会以来重要文献汇编》（下），人民出版社，1982年，第1555页。

法整顿^①。胡耀邦、邓小平、陈云、李先念等人也都做了批示。中央纪委副书记王鹤寿到广东当面传达相关批示。1月11日，中共中央就广东省一些干部中存在走私贩私、贪污受贿等经济问题发出《紧急通知》。随后，中共中央派习仲勋、余秋里、彭冲、王鹤寿等人到广东、福建、浙江、云南等地督促处理问题。谷牧到广东一见任仲夷，就不无忧虑地说“仲夷同志，现在人家对广东议论纷纷啊！”^②事实上，谷牧本人也承受着很大压力。

2月11日至13日，中共中央书记处在北京专门召开广东、福建两省座谈会，两省省委常委、党政领导悉数到会，广东被叫到北京的有18人，在历史上绝无仅有，凸显了问题的严重性。会上，任仲夷、刘田夫如实汇报了广东走私贩私、贪污受贿等情况和省委所采取的措施——广东在上一年3月和8月组织了两次全省性大规模的反走私行动，走私贩私活动已在减少，而不是发展，希望中央不要收回给予广东的特殊政策。胡乔木、胡耀邦等先后讲话，谷牧、余秋里、韦国清、姚依林、彭冲、王鹤寿等人都发了言。会场气氛严肃，有人说广东对走私贩私“放羊了”，有人说“广东这样发展下去，不出三个月就得垮台”。还有人说，走私贩私不是孤立现象，反走私斗争是当前政治上、经济上、文化上反资本主义思想腐蚀的严重斗争的重要环节。他把走私贩私定性为一种“阶级斗争”。任仲夷和刘田夫不同意广东“放羊了”的说法，提出应当划清因经验不足而造成工作失误和违法犯罪的界限，走私贩私、投机倒把同实行特殊政策、灵活措施的界限；在处理罪责时，应划清个人贪污与非个人贪污的界限。尽管存在争议，但中央明确表示，对两省的政策只有总结经验，继续前进，不会改变，这也是任仲夷最为关心的事。事实上，这次会议并没有让中央政治局常委们放心，会后胡耀邦向常委会汇报，有常委认为：广东的工作不是“活”得不够，而是“活”过头了；广东的同志思想还不通，有些问题没讲清楚。2月19日，任仲夷、刘田夫再度被召到北京，

胡耀邦等传达政治局常委的重要指示，并与他们长谈。为了帮任仲夷“过关”，胡耀邦要他递交一份检讨书。这次进京被一些人戏称为“二进宫”。3月1日，中共中央将两省座谈会纪要和胡耀邦、胡乔木等的讲话批转全党，并附有中央书记处研究室编写的《旧中国租界的由来》，矛头直指深圳特区。邓小平反走私的态度也是明确的，他在4月10日中央政治局讨论《关于打击经济领域中严重犯罪活动的决定》时说，开放搞活以来“不过一两年时间，就有相当多的干部被腐蚀了”，“犯罪的严重情况，不是过去‘三反’、‘五反’那个时候能比的”。这股风来得很猛，如果不刹住这股风，党和国家确实要发生“改变面貌”的问题。他说，我们说不搞运动，但一定要说，这是一个长期的经常的斗争，至少伴随到实现“四个现代化”的那一天。^③

任仲夷面临一个难题：既要贯彻中央会议精神，又要稳定广东局势。他担心，有些话如“这是资产阶级又一次向我们的猖狂进攻”，“宁可让业务受损失，也要把这场斗争进行到底”等，如果照本宣科传达，会引起港澳和海外的疑虑，内地也会怀疑我们的政策变了。回广东前，任仲夷问胡耀邦怎么传达，胡耀邦回答得很干脆“哪些话可以传达，哪些话不可以传达，由你自己定。”这给了任仲夷一定灵活性。^④据时任广东省委办公厅副主任的雷宇回忆，任仲夷从北京回来后曾询问他“这个报告怎么做？”雷宇答“上头下头，两头都很重要，但根本还是下头。如果两头不能兼顾的话，就要保住下头，如果下面搞乱了，最后要负责任的还是你。”^⑤3月20日至4月3日，广东省、地（市）、县三级干部会议召开。会议开了15

① 《陈云年谱》下卷，第287页。

② 李次岩《任仲夷在1982》，《侨时代》2015年第12期。

③ 《邓小平文选》第2卷，第402—403页。

④ 李次岩《任仲夷在1982》，《侨时代》2015年第12期。

⑤ 杨继绳、萧冬连采访雷宇的记录（2007年10月18日）。

天，许多干部抱着挨批评、受处罚的心情到会，但任仲夷的讲话打消了他们的顾虑。任仲夷代表省委承担责任，并强调，中央让广东实行先走一步的决策是正确的。他还提出了“两个坚定不移”：“打击经济犯罪活动坚定不移，对外开放和对内搞活经济坚定不移。”任仲夷的方针是既要严厉打击走私和经济犯罪，又要保护大批干部；界限是只要不往自己口袋里装，就不过分追究个人责任，主要是吸取教训；工作上还是允许犯错误，对干劲足、闯劲大的干部应予鼓励。其间，他三次到深圳给深圳市委书记梁湘撑腰打气。^① 经过这场风雨，广东的干部都非常感激任仲夷^②。两省会议后，中央纪委副书记章蕴专门到广东住了半个多月，给中央写了一份调查报告，基本肯定广东和任仲夷的工作，邓小平批给政治局常委传阅，此事基本过关^③。

走私狂潮的出现使陈云对办特区更趋谨慎。1981年12月22日，陈云在中央召开的省、自治区、直辖市党委第一书记座谈会上明确提出：试办经济特区限于深圳、珠海、汕头、厦门四个市的部分地区。广东不是全省特区，福建也不是全省特区。现在只能有这几个，不能增多。陈云提出，既要看到特区的有利方面，也要充分估计到特区带来的副作用。现在第一位的任务是认真总结经验。陈云特别指出“像江苏这样的省不能搞特区。”“江浙一带历史上是投机活动有名的地区，坏分子的活动熟门熟路。”^④ 李先念插话说“其他地方也比较容易学，无产阶级的作风不容易学，资产阶级的东西比较容易学，但赚钱的东西很不容易学。”1982年10月30日，陈云在广东关于特区工作的报告上再次批示强调“特区要办，必须不断总结经验，力求把特区办好。”^⑤ 从中可以看出陈云对特区政策的基本态度。他不否定试办经济特区，但坚决不主张扩大特区的范围，特别不赞成在中国的经济心脏——江浙地区办特区。

在几个经济特区中，深圳是最受关注的。随着深圳的名气越来越大，来深圳考察的人也越来越多。中央领导人来深圳考察的先后有王

震（1982年2月、1983年1月）、廖承志（1982年2月）、赛福鼎·艾则孜（1982年2月）、谷牧（1982年3月至4月、1983年4月）、胡乔木（1982年12月）、王昆仑（1983年2月）、杨得志（1983年2月）、胡耀邦（1983年2月）、薄一波（1983年4月）等。特区怎么搞，谁也不清楚，特区建设的路子只能靠摸索。深圳市委书记兼市长梁湘提出一个“蚂蚁理论”：只有让第一批蚂蚁尝到甜头，才会引来更多的蚂蚁。1982年1月1日，深圳市政府出台了一份法规，允许与外商合资开发土地^⑥。11月，梁湘主持制定《深圳经济特区社会经济发展规划大纲》，确定建设以工业为重点，兼营商业、农牧、旅游、住宅、科研等多种行业的综合性的社会主义经济特区^⑦。来深圳考察的中央领导人对深圳的发展路子有赞成的，也有怀疑的。内地舆论对深圳的议论很多，一则深圳允许与外商合资开发土地后，一时间舆论哗然，有人骂“姓梁的把国土主权卖给了外国人，是卖国贼！”^⑧ 二则有人批评深圳生产型企业太少，酒店太多。三则批评深圳靠国家“输血”。1983年，一位中央领导在蛇口说：“深圳经济特区是靠国家输血活命的，如一旦把输血针头拔掉，它就不行了。”当时，深圳确实吸引了许多中央部委来投资。据原珠海市委书记梁广大回忆“当时一个副总理就带了十多个

- ① 李次岩 《任仲夷在1982》，《侨时代》2015年第12期。
- ② 杨继绳、萧冬连采访雷宇的记录（2007年10月18日）。
- ③ 关山 《任仲夷：南粤开风气，多亏邓小平》，《南风窗》2004年第14期。
- ④ 《陈云文选》第3卷，第306、307页。
- ⑤ 房维中编 《在风浪中前进：中国发展与改革编年纪事（1977—1989）》第4分册，内部资料，2004年，第251—252页。
- ⑥ 李次岩 《任仲夷在1982》，《侨时代》2015年第12期。
- ⑦ 《习仲勋评“孺子牛”梁湘：深圳改革中功劳最大》，凤凰卫视《我们一起走过》栏目，2016年3月19日。
- ⑧ 李次岩 《任仲夷在1982》，《侨时代》2015年第12期。

部、委、办到深圳参与成片开发，如：蛇口是招商局，南头区40平方公里是石油部，世界之窗是国务院侨办搞，罗湖这一片是经贸部，南山大道两旁是电子工业部，笔架山是机械工业部，小梅沙是共青团中央。”^①

胡耀邦、谷牧等对梁湘给予了明确支持。1982年11月15日，胡耀邦主持中央书记处会议，讨论特区政策，会后以中发〔1982〕50号文件印了纪要。新的50号文件进一步明确了经济特区政策，规定：轻工业3000万元以下，重工业5000万元以下项目由特区政府自行审批；外商银行经批准可在深圳开业；允许特区从内地招聘人才；等等。这个文件发下去，给特区以很大鼓舞，据说深圳有人放鞭炮庆贺。^②1983年，胡耀邦来到深圳考察，鼓励梁湘“特事特办，新事新办；立场不变，方法全新”^③。

六、对外开放再掀热潮

1984年，中国的对外开放掀起第二波高潮，它来自邓小平的直接推动。邓小平关注到，几个特区发展得比内地快得多，但反对的声音也相当多，于是决定亲自到几个经济特区看一看。1984年1月24日至2月16日，邓小平先后视察了深圳、珠海、厦门三个经济特区，听取当地省市领导同志汇报。亲眼看到经济特区的发展速度后，邓小平非常高兴。在珠海，他对港澳人士说“办特区是我倡议的，看来路子走对了。”在厦门，项南汇报说，厦门特区太小，只有2.5平方公里，要求扩大到全岛131平方公里。邓小平明确表示赞同，并提出厦门特区可以实行某种自由港的政策。邓小平为三个经济特区都题了词。为珠海题词是“珠海经济特区好。”为深圳题词是“深圳的发展和经验证明，我们建立经济特区的政策是正确的。”为厦门题词是“把经济特区办得更快些更好些。”^④从三个题词中可以看出邓小平的思想：特区不是建不建的问题，而是怎样建设得更快更好；对外开放不是开放不开放的问题，而是怎样进一步扩大开放。

回到北京后，2月24日，邓小平专门找胡

耀邦、万里、杨尚昆、姚依林、胡启立、宋平等谈话。他说“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。”他把特区定位为四个窗口，即“技术的窗口，管理的窗口，知识的窗口，也是对外政策的窗口”。邓小平提出“除现在的特区之外，可以考虑再开放几个港口城市，如大连、青岛。这些地方不叫特区，但可以实行特区的某些政策。”他还提出，要把整个厦门岛搞成经济特区，还要开发海南岛。^⑤

根据邓小平的谈话精神，3月26日至4月6日，中央书记处和国务院在北京召开沿海部分城市座谈会，重点研究进一步开放一批港口城市的问题。到会的有上海等八个市、四个特区、海南行政区和辽宁、山东、浙江、福建、广东、广西的负责人。最初议定开放八个城市，即上海、天津、大连、烟台、青岛、宁波、温州、北海。江苏省没有参会，省长顾秀莲闻讯赶到北京，找了胡耀邦、谷牧等人，要求增加江苏省的南通市和连云港市，得到同意。其他沿海省领导人也有这样的要求，因此进一步开放的沿海港口城市增加到14个，即上海、天津、大连、秦皇岛、烟台、青岛、连云港、南通、宁波、温州、福州、广州、湛江、北海。^⑥5月4日，中共中央、国务院转发《沿海部分城市座谈会纪要》。随后，在谷牧率队考察各开放城市后，国务院逐个批准14个城市进一步对外开放。

给予14个沿海城市的政策，核心是扩大对外开放的自主权。具体政策主要有：放宽利用外资建设项目的审批权限，增加外汇使用额度

① 杨继绳、萧冬连采访梁广大的记录（2007年10月16日）。

② 《谷牧回忆录》，第340、341页。

③ 胡德平《“特事特办，新事新办；立场不变，方法全新”——耀邦同志对改革事业的认识论和方法论之五》，《学习时报》2011年5月23日。

④ 《邓小平年谱（1975—1997）》（下），中央文献出版社，2004年，第956、958、957页。

⑤ 《邓小平年谱（1975—1997）》（下），第963页。

⑥ 《谷牧回忆录》，第349页。

和外汇贷款，积极支持利用外资，引进先进技术改造老企业，对外资企业给予适当优惠等^①。沿海开放城市与经济特区的区别有四点：一是经济特区是全国的经济特区，起到全国对外开放窗口和经济体制改革的试验基地的作用；沿海开放城市主要是发展本市经济。二是经济特区有严格的管理范围，只有在这个范围内才能实行特区的优惠政策；沿海开放城市的优惠政策在市区内即可享受。三是经济特区被赋予相当于省级的审批权限；沿海开放城市除天津、上海外，只能由省赋予它们审批权。四是经济特区企业一律按15%的税率征收企业所得税；沿海开放城市只有知识密集型、技术密集型项目或能源、交通、港口项目才能享受15%的税率，一般工业生产性项目按24%征税，非生产性项目不享受优惠。沿海开放城市的政策中有一项重要内容，即兴办经济技术开发区，并授予开发区类似经济特区的政策。开发区设在老城区附近，尽量不占用农田。设立开发区的好处在于可以摆脱老城区的发展局限，尽快形成有利的投资环境。而且开发区设在老城区附近，可以利用老城区的生产服务条件，节省这方面的投资。^②

继经济特区、沿海开放城市之后，第三个重大步骤是开放珠江三角洲、长江三角洲和闽南三角地带。1985年1月25日至31日，受中央委托，谷牧在北京主持召开长江、珠江三角洲和闽南厦漳泉三角地区座谈会，到会的有江苏、上海、浙江、福建、广东等有关地区和中央党政军有关部门负责同志。会上气氛很活跃，没有争论，大家很高兴，都希望把开放的地区扩大一些。2月13日，中共中央、国务院转发会议纪要。三个地区进一步开放的步骤是：由小到大，由点到面。“点”就是苏州、无锡、常州、嘉兴、湖州、泉州、漳州、佛山、江门等市的市区和重点县的城关区；“面”就是上述市县的农村。这次会议列出了长江、珠江、闽南地区经济开放区的市县名单，其中江苏16个，浙江6个，广东17个，福建11个，上海10个，共60个市县^③。沿海开放区与14个沿海开

放城市的主要区别，是从城市延伸到农村。在这些地区，按“贸、工、农”模式调整农业结构，发展创汇农业、轻纺工业、加工工业，增加外贸出口，把农业、出口提到很重要的位置。

至此，一种由经济特区、沿海开放城市和沿海开放区组成的开放格局初步形成。这是一种非均衡的梯度发展模式，体现了邓小平“让一部分地区先发展起来”的总体思路。我们看到，扩大对外开放既是高层的决策，也有来自地方的动力。在每一步扩大开放的决策中，各地都希望能挤进开放地区。其动力在于，开放政策实质上是一种特惠政策，纳入开放的城市和地区政府，不仅可以获取更大的自主权，而且在税率、外汇留成等方面享受优惠政策。当然，这也引起内陆省份的抱怨。他们提出，沿海本来条件就好，还要给他们优惠条件，内地条件本来就差，还不给优惠条件，我们内地也要开放。国务院领导人解释说，事情只能一步步走，中国的事情要是大家都挤在一起，就搞不成了。沿海是全国的沿海，沿海经济繁荣，通过横向经济联合，必然带动内地发展。

（本文作者 华东师范大学中国当代史研究中心兼职研究员 上海 200241）

（责任编辑 赵 鹏）

- ① 外资投资项目方面，天津、上海3000万美元，大连1500万美元，其他城市500万美元以下可以自行审批。外汇使用额度和外汇贷款方面，天津2.6亿美元，上海3亿美元，大连1亿美元，其他城市适当增加。企业所得税率方面，凡是技术密集、知识密集的项目，投资额在3000万美元以上的，或属于能源、交通、港口建设项目，按15%的税率征收；投资机械制造、电子、冶金、化学、建材、轻工、纺织、食品、医疗器械、制药、建筑，以及农、林、养殖及其加工业的项目，按税法八折优惠，即按24%征收；外资企业进口本企业自用设备、建筑材料、交通工具和办公用品，免征关税和工商统一税，其出口产品免征生产环节的工商统一税。
- ② 萧冬连、鲁利玲采访林其辉的记录（2007年8月17日）。林其辉曾任国务院特区办公室综合司司长。
- ③ 1988年以后，纳入沿海经济开放区的县市不断增加。到1993年初，沿海经济开放区包括广东、江苏、浙江、辽宁、福建、山东、海南、广西所辖的304个市县，达2亿多人口。参见萧冬连、鲁利玲采访林其辉的记录（2007年8月17日）。