

# 从经济特区到自贸区 改革开放一路走来

经济特区最初指1979年后被划为改革试验田的深圳、厦门、珠海、汕头4个城市。当时国家赋予特区引进项目审批权、人员因公出国出境审批权、外贸出口权、外汇管理权及许多其它经济管理权限,并且在包括税收、外汇管理、银行信贷、劳动用工以及人员出入境等方面给予了很多的优惠政策。

1984年4月,党中央和国务院决定进一步开放大连、秦皇岛、天津、烟台、青岛、连云港、南通、浦东、宁波、温州、福州、广州、湛江、北海这14个港口城市。

1985年起,又相继在长江三角洲、珠江三角洲、闽南地区和环渤海地区开辟经济开放区。

1988年增辟了海南经济特区,海南成为中国面积最大的经济特区。

2010年5月,中央新疆工作会议上中央正式批准喀什设立经济特区。喀什是中国的西大门,与五国接壤,有6个国家一类口岸对外开放,区位优势明显。喀什经济特区的设立,对实现喀什地区乃至新疆经济的跨越式发展具有重要战略意义。

现在,中国的经济发展,已经到了

从局部试验性阶段向普遍改革推进的时代。搞活市场经济、对外开放、与国际市场接轨,已经成为全中国的要求。经济特区已经完成了它的历史使命,这个称呼正在一次次“特与不特”、“特的新含意”的讨论中逐渐淡化。

上海自由贸易试验区挂牌以来,围绕自贸区的相关讨论热度高涨,社会各界对改革开放35年来再次推出的“新试验田”寄予了浓厚的兴趣与殷切的期望。从经济特区到自贸区,可以窥得中国经济改革的路径与趋势。

相比而言,特区消除了世人关于姓“资”还是姓“社”问题的疑虑,为经济主体参与市场行为解除了枷锁;自贸区将进一步缩小内资与外资的差别,为投资者创造公平、平等竞争机会。

自经济特区设立以来,中国引进外资的步伐不断加快,截至2012年末,外商直接投资从1984年的12.6亿美元升至1117.2亿美元。但考虑到外资的逐利性、波动性以及国内尚处发展初期行业的保护,中国对外资设定了一些限制条件,比如在准入方



深圳,一个贫穷落后的边陲渔村,一夜间成了中国改革开放的窗口和试验场。如今,这里已崛起为经济总量全国第四的现代化大都市。 CNS供图

面就有明确的鼓励类、允许类、限制类和禁止类的划分。在自贸区,外资准入将有望放宽,特别是关于“负面清单”的讨论,让外资获得国民待遇前景更加可期。

特区以“让一部分人先富”打破了“大锅饭”式的均贫困境,自贸区将致力于建设更公平、自由的市场制度。

特区为中国从指令式计划经济

向市场经济转型提供了试验田,其中重要的一步就是改变“政企不分”状况,使企业从行政束缚中解脱出来,成为真正的市场主体。自贸区的设立,将为实现政府主导市场主导的转型提供试验田,当前体制中最难改革的行政审批制度或将破题,这将进一步推动政企关系深化改革,加快服务型政府建设。

进展



珠海横琴获批自贸区政策

## 粤港澳自贸区胎动

■ 本报记者 王敏

在珠江入海口,咸水与淡水交融处,有大小两个状似古琴的岛屿,两岛相连,诞生了美丽地名“横琴”。

9月28日,珠海横琴新区管理委员会主任牛敏在北京宣布,横琴新区获批类似自贸区的政策,将积极为粤港澳大湾区合作搭建平台。

自2009年横琴开发正式启动以来,作为全国唯一实施“一岛两制”政策的国家级新区,横琴新区紧紧围绕“探索粤港澳合作新模式”主线,着力探索一条“融汇大陆体制精华、兼具港澳发展特色”的体制机制创新之路。

9月16日,广东省省长朱小丹在参加“粤港澳合作联席会议”时,对外正式宣布,广东省也正在积极筹划以南沙、前海和横琴为一体的粤港澳服务贸易自由区,目前正在策划当中。

牛敏说,相比上海自贸区,粤港澳自由贸易区是一个区域型的自由贸易区,是一个以服务贸易为主的自由贸易区。上海在金融创新方面比横琴更加的开放,但横琴的产业门类更加的丰富。

牛敏介绍,国家发改委批复的《横琴新区产业发展指导目录》,涵盖了该区七大产业(旅游休闲、物流商贸和商务服务、金融服务、文化创意、医药卫生、科教研发、高新技术),共计200条产业条目。其次,横琴是个海岛,天然隔离,又有口岸的分线管理模式,能够较好地做到风险可控。

在横琴区域内,在横琴内企业进行货物交易时,免征增值税和消费税,但如果要进入珠海,在二线清关,要征关税。海关清关时,可以整体中的零部件形式按件征税,也可以整体征税。

牛敏告诉记者,岛内实行独特的税收政策。对符合条件的企业减按15%税率征收企业所得税政策;横琴企业之间货物交易免征增值税和消费税。对区内从事研发设计、物流、服务外包等企业进口所需设备、货物实行备案管理,给予免(保)税。

岛内实行趋同港澳的国际化营商环境,推出了全国首个商事登记管理办法。2012年5月23日,横琴颁布全国第一个商事登记政府规章,率先启动商事登记制度改革。借鉴国外及香港地区的成熟经验,最大限度放宽市场准入门槛。实施主体登记与经营许可分离,工商部门不再核定具体的经营项目,无需提交验资证明,可以“一照多址”或“一址多照”;对不涉及许可经营的一般性经营项目,基本做到即来即办。

同时,在横琴新区区域内1亿美元以下的基础设施、采掘业外商投资项目以及总投资(包括增资)3亿美元以下的鼓励类、允许类外商投资项目的合同和章程审批,均可在横琴新区完成,极大便利了登记程序。商事登记管理办法实施以来,截至9月底,共办理企业商事登记注册2222家,占区内企业的七成。

《珠海经济特区横琴新区条例》规定,横琴新区内涉港澳合同或者涉港澳财产权益纠纷的当事人,可以选择香港或者澳门地区仲裁机构进行仲裁,涉港澳的商事案件当事人还可以选择适用港澳实体法律进行仲裁。同时,横琴国际仲裁院也即将挂牌成立,吸收港澳台及外籍人士等具有国际背景的专业人士任仲裁员,打造具有横琴特色的国际化仲裁平台。

## 天津争抢自贸区第二席位

■ 李景波 本报记者 杨子扬

目前拥有多项政策优势的天津东疆保税港区有望成为自贸区的第二块试验田。

记者从有关方面了解到,天津自贸区方案与上海自贸区方案有很大不同。在天津自贸区总体方案中,跨境租赁、离岸金融将是未来天津自贸区最为重要的一块。而作为自贸区核心地位的天津东疆保税港区,目前正逐步向天津自由贸易区的方向转型。

关于天津自贸区的筹备进展情况,记者了解到,到目前为止,方案还在调研过程中,但很多人士对方案获得国务院批准持乐观态度。

据有关人士称,天津对自贸区建设已经绸缪已久。

自2007年12月,天津东疆保税港区一期封关后,天津就将自由贸易港区作为自己未来的发展方向,并提上议事日程。

2008年3月国务院批复的《天津滨海新区综合配套改革试验总体方案》明确表示,东疆保税港区在“条件成熟时,进行建立自由贸易港区的改革探索”。

2011年批复的《天津北方国际航运中心核心功能区建设方案》,又再次重申在天津东疆进行自贸区改革探索的目标。

2012年年底,天津市委十届二次会议和今年年初天津市推进滨海新区新一轮开发开放十大任务,均将建设自贸区作为天津市2013年的重点工作。

天津一位官方人士向记者表示,天津2013年的重点工作之一是申报自贸区,而且志在必得。

目前,天津已启动自贸区的载体东疆二岛的规划。东疆保税港区坐落在由天津港集团投资的东疆一岛。目前东疆一岛30平方公里的土地已基本开发完毕。与此同时,天津港已经启动东疆二岛规划,计划5年内投资五百至六百亿元,作为天津由保税港区向自由贸易港区升级的空间载体。

据了解,天津港主要领导近期对外透露,天津正积极报批自由贸易试验区,天津港也正积极备战,进一步加快完善东疆港区基础设施,抢抓天津积极报批自由贸易试验区的契机。

对照天津已经获得的先行先试政策,天津建设自贸区方案将主要围绕推动贸易和金融业的开放上。虽然天津自贸区具体方案目前并未披露,但记者获悉,其优先发展金融服务业已是不争的事实,而作为一直素有“融资租赁看天津,天津融资租赁看东疆”说法的融资租赁行业而言,将成为未来天津自贸区的亮点。

## 深圳经济特区:改革开放试验田

在1978年年底的一次中央工作会议上,邓小平提出了一个新理论:“让一部分城市先富起来”。他当时一口气列举了十来个城市,第一个就是深圳。

1979年初,广东省委、省政府经过研究后初步决定,先在深圳、

珠海两地试办出口特区。

1979年4月,叶仲勋建议,希望中央下放若干权力,让广东在对外经济活动中有必要的自主权,允许在毗邻港澳的深圳市、珠海市和重要侨乡汕头市举办出口加工区。对这一建议,邓小平表示

赞成和支持。邓小平说:“你们上午那个汇报不错嘛,在你们广东划一块地出来,也搞一个特区,怎么样?一个特区,过去陕甘宁就是特区嘛!中央没有钱,你们自己去搞,杀出一条血路来!”这是邓小平第一次正式提出办经济特区的

主张。

深圳,一个贫穷落后的边陲渔村,一夜间成了中国改革开放的窗口和试验场。如今,这里已崛起为经济总量全国第四的现代化大都市,创造了世界城市发展史上的奇迹。

## “是否办特区”曾陷入争论

虽然十一届三中全会确立了我国以经济建设为中心的工作重点,但由于中国长期施行计划经济,许多人的思想观念一时间还转变不过来。当“经济特区”这一新名词出现时,一些人开始质疑:经济特区到底是姓“资”还是

姓“社”?它是不是等于新租界?种种杂音的出现,让中国改革开放的总设计师邓小平同志和试办特区的城市承受了巨大的压力。鉴于这种背景,邓小平同志决定南下视察:“办特区是我的主张,至于办得行不行,能不能

成功,我要来看一看。”他要去给经济特区和改革开放一个公平的说法。

1984年1月24日,邓小平悄然来到了南方,在巡视了深圳经济特区后,极少题词的他,留下了“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”。

这一次真正意义上的思想解放,结束了一直以来对“是否办特区”的争论,坚定了特区人改革开放的信心,同时也加快了特区对外开放的步伐,推动了社会主义事业的进一步发展。

## 开放14个沿海城市扩大对外开放

邓小平视察广东、福建等地回京后,同几位中央负责同志谈办好经济特区,增加对外开放城市。他指出,我们建立经济特区,实行开放政策,有个指导思想必须明确,就是不是收,而是放。特区是个窗口,是技术的窗口,管理的窗口,知识的窗口,也是对外的政策窗口。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。我们还要开发海南岛,如果能把海南岛的经济迅速发展起来,那就是很大的胜利。要让一部分地方先富裕起来,搞平均主义不行。这是一个大政策,大家要考虑。

1984年3月26日—4月6日,中央召开沿海部分城市座谈会,决定进一步开放14个沿海港口城市。会议建议进一步开放天津、南通、大连、秦皇岛、烟台、青岛、连云港、南通、宁波、温州、福州、广州、湛江和北海14个沿海港口城市,并扩大地方权限,给予外商若干优惠政策和

措施。

5月4日,国务院批转《沿海部分城市座谈会纪要》,同意进一步开放14个沿海港口城市;厦门特区的范围扩大到全岛;同时要求进一步搞好海南岛的开发建设。4月末,第六届全国人大第二次会议决定设立海南行政区。

## 开发浦东:长三角经济新飞跃

从1984年起,国务院和上海市政府提出:要振兴上海,重点是向杭州湾和长江南北两翼展开,创造条件开发浦东,筹划新区建设,并制定了《上海经济发展战略汇报提纲》。此后,上海加快了浦东开发开放的可行性研究。1990年初,时任上海市委书记的朱镕

基向邓小平提出开发浦东的战略设想,得到重视和支持。

1990年3月初,邓小平在同几位中央负责同志谈话时提出:“机会要抓住,决策要及时,要研究一下哪些地方条件更好,可以更广大地开源。比如抓上海,就第一个大措施。上海是我们的王

牌,把上海搞起来是一条捷径。”

在邓小平的推动下,4月,国务院正式批准开发开放浦东,在浦东实行经济技术开发区和某些经济特区的政策。

浦东开发启动之后,有实力的跨国公司、中外金融机构纷纷踏上这片改革开放的热土,外商

投资逐年增加。一个外向型、多功能、现代化的新城区开始奇迹般地崛起,带动了全上海以及长江三角和整个长江流域经济的新飞跃。浦东由此成为新上海的象征,也成为20世纪90年代中国改革开放取得显著成就的重要标志。

## “10+2”新特区

为了区别于上世纪80年代的经济特区,“综合配套改革试验区”常被称为“新特区”。

截至2011年12月,国务院已经批准了上海浦东新区综合配套改革试点、天津滨海新区综合配套改革试验区、重庆市全国统筹城乡综合

配套改革试验区、成都市全国统筹城乡综合配套改革试验区、武汉城市圈全国资源节约型和环境友好型城市建设综合配套改革试验区、长株潭城市群全国资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验区、深圳市综合配套改革试点、沈阳

经济区国家新型工业化综合配套改革试验区、山西省国家资源型经济转型综合配套改革试验区和厦门市深化两岸交流合作综合配套改革试验区10个国家级综合配套改革试验区。2011年,国家发改委官员表示,改革进入深化阶段,原则性不再接受

新的综合配套改革试验区的申请。

此外,国务院还决定设立2个“综合改革试验区”(区别于“配套”):义乌市国际贸易综合改革试点和温州市金融综合改革试验区。

(本文系编辑根据资料整理而成)