

# 我国改革进程中的经济特区与自贸区之比较

黄卫平

(深圳大学当代中国政治研究所,广东 深圳 518060)

我国的“经济特区”和“自贸区”是在改革开放进程的不同历史阶段,由国家最高决策层推出的重大改革举措,从政治视角分析和评估这两项改革举措出台的背景、动因等方面的异同,有助于我们更深入地理解当前的“自贸区”建设在我国“全面深化改革”中的功能和意义。

首先,从当年的“经济特区”到如今的“自贸区”建设看二者的相似之处:

1.二者都是属于“获得中央授权的改革先行先试地区”,属于国家行为。2015年正是中国经济特区建立35周年,1980年8月25日全国人大常委会通过了《广东省经济特区条例》,明确体现了广东省的经济特区也就是中国的经济特区;而2013年国务院正式批准设立的上海自贸区的全称是“中国(上海)自由贸易试验区”,也明示了上海的自贸区是中国的试验区。

2.二者都是国家根据不同地区的地缘优势或区位优势特点及发展目标,围绕国家区域发展战略的总体部署,先后选择了若干改革试验区,希望通过探索,取得改革经验,逐步推开,以带动、辐射全国。如1980年我国的经济特区始创于广东、福建两省的深圳、珠海、汕头、厦门等四个城市的部分地区,1988年又增加了海南省,2010年再加上新疆自治区的喀什地区。而国家从2013年先在上海市浦东的特定片区创建自贸区,再到2015年将自贸区扩大到广东、天津、福建等省市的若干片区。

3.二者都是以经济改革来拉动或倒逼全面改革。无论是当年“经济特区”探索社会主义国家进行市场导向的经济改革,成功后推广为国策;还是如今“自由贸易试验区”的以制度创新为核心,以形成可

复制可推广经验为要求,在简政放权,推动政府职能转变,促进贸易投资、金融服务便利化,探索公布“负面清单”,营造市场化、国际化、法治化营商环境,其实都是以发展经济、促进贸易为突破口来以点带面,逐步推进经济、政治、社会、文化、生态文明建设全面协调可持续发展,实现工业、农业、国防、科技以及国家治理体系和治理能力的现代化,完善和发展中国特色社会主义,以应对国内外形势变化和发展的全新挑战。

4.二者都是“中央授权的改革先行先试地区”。这种授权总体上都较为宏观,具体改革举措都需要地方政府解放思想、勇于创新,这不仅在客观上给各经济特区、各自贸区的地方政府自主创新、积极探索预留了很多空间,促进了地方政府间的绩效竞争,而且在事实上并不能免除地方政府改革决策者必须承担的“政治风险”,那就是“改革”中的“瑕疵”,乃至“错误”。

其次,从当年办“经济特区”与如今建“自贸区”看二者的重要差异:

其一,在“改革的共识”方面的不同。当年经济特区的创立,拉开了我国市场化改革的序幕,虽然当时也有强大的传统意识形态阻力,但刚刚经历了“文革”悲剧、百废待兴的中国,以“文革”和历次政治运动受害者联盟为核心,以广大急于脱贫致富的普通群众为主体,整个社会各阶层都对抛弃“阶级斗争为纲”,拥抱“以经济建设为中心”的改革路线有着广泛的共识,而“把改革开放说成是引进和发展资本主义,认为和平演变的主要危险来自经济领域”的少数“理论家、政治家,拿大帽子吓唬人”,总体上不得人心,这也就是1992年邓小平的“南方谈话”对市场导

收稿日期 2015-10-16

作者简介:黄卫平,深圳大学当代中国政治研究所所长,教授,从事当代中国政治和比较政治学研究。

向的改革产生巨大推动作用的广泛社会基础。

而现在“自贸区”的创建,却是在中国经济高速发展的30多年后,经济下行压力不断加大,社会利益高度分化的条件下,社会各阶层和不同利益群体对现实与未来缺乏基本共识的条件下发生的。一方面,全国人民逻辑上都是改革的获益者;另一方面由于对改革红利分配机制公平、正义程度存疑,不少人对改革缺乏“获得感”,因而对未来的改革心存疑虑,期待感降低。这也就是为什么习近平同志强调要让人民群众对改革有“获得感”的极端重要性。

其二,国内外的背景条件差别巨大。从国内而言,当年建经济特区,强调的是解放思想,冲破传统僵化的意识形态束缚,所谓“特事特办,新事新办,立场不变,方法全新”,是“必须大胆吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果,吸收和借鉴当今世界各国包括资本主义发达国家的一切反映现代化生产规律的先进经营方式、管理方法”。由于当时国家整体法制建设薄弱,改革很大程度就是在挑战不合时宜的法规。而当下中国正处在“全面依法治国”的新时期,各项法规制度比较健全,建“自贸区”更强调“要实现立法和改革决策相衔接,做到重大改革于法有据、立法主动适应改革发展需要。在研究改革方案和改革措施时,要同步考虑改革涉及的立法问题,及时提出立法需要和立法建议。实践证明行之有效的,要及时上升为法律;实践条件还不成熟的,需要先行先试的,要按照法定程序作出授权;对不适应改革要求的法律法规,要及时修改和废止”。

从国际背景而言,当年中国改革开放建“经济特区”是在百废待兴之际,抛弃“文革”那种扬言要打倒全世界“帝修反”的极端政治,向发达国家开放,向先进文明开放,来为完善和发展社会主义“杀出一条血路”。而今天经过30多年改革开放,目前中国已是全球第二大经济体,是当今世界经济的引擎和火车头。这种新兴大国崛起的趋势,正极大地挑战着现存的以美国主导的世界秩序,也极大地改变着中国地缘政治的格局。所谓美国重返亚洲,搞TPP,遏制中国,不仅是美国的国家战略,也是迎合东南亚不少国家地缘政治的需要。中国越强大,周边国家疑虑越重。为此,中国决策层高瞻远瞩提出“一带一路”发展战略和倡导建立“亚洲基础设施投资银行”,这是极具象征意义的重大历史转折。如果说过去30多年的改革,是中国主动向国际社会开放,与世界接轨,接受既有的“游戏规则”参与博弈;那么,今天中国在过去30多年改革成就的基础上,开发“一带一路”和建立

“亚投行”,就是开始尝试要让世界与中国的发展战略接轨,至少是要求参与“游戏规则”的制定。这样的背景下,“自贸区”试验与当年办“经济特区”的着力点又有很大不同。

其三,国家对“经济特区”和“自贸区”的期许也很不同。当年“经济特区”的建立是邓小平要给市场导向的改革探险,用的是“杀出一条血路”这样置之死地而后生的表述,而从1984年邓小平首次视察深圳后题词“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”,再到1992年他在“南方谈话”中强调“深圳的重要经验就是敢闯”,“特区姓‘社’不姓‘资’”,都表明经济特区曾经是中国改革开放的最主要和最重要的“窗口”、“试验田”、“示范区”、“排头兵”,为国家改革承担了“探路和示范的作用”,是改革开放的“精彩缩影”。

而现在的“自贸区”建设,仅是在国家“全面深化改革”的大局中,各种类型、名目繁多的国家授权进行先行先试改革的试验区中的一种,而且还往往是各种类型的改革试验区的交叉叠加。如目前国家就有不同型号的“综合配套改革试验区”十多个,最近中共中央办公厅、国务院又印发了《关于在部分区域系统推进全面创新改革试验的总体方案》,“选择1个跨省级行政区域(京津冀)、4个省级行政区域(上海、广东、安徽、四川)和3个省级行政区域的核心区(武汉、西安、沈阳)进行系统部署,重点促进经济社会和科技等领域改革的相互衔接和协调,探索系统改革的有效机制、模式和经验”。如深圳市既有老牌“经济特区”的品牌,又是“国家综合配套改革试验区”,其前海区域还是“深圳前海深港现代服务业合作区”,而前海蛇口区域也是“中国(广东)自由贸易试验区”的组成部分,现在深圳无疑又在广东省境内被纳入了国家《全面创新改革试验的总体方案》所选择的特定区域。如此叠床架屋地给类似深圳市等部分地区授权改革,一方面反映了中央全面深化改革的决心和推进改革的紧迫性;另一方面也反映了改革实际推进的程度还不如决策层的预期,各种授权改革的试验区“品牌”效应式微,这与当年“经济特区”引发的争议和轰动效应也是不同的。

其四,最高决策层面面临的挑战也很不同。经验事实表明,改革是危机推动、问题倒逼的。30多年前启动改革开放筹建经济特区,中国最高决策层面对的不仅是“文革”后百废待兴的局面,而是如何向世人,首先是如何向国人证明共产党领导人民建设社会主义制度的优越性,如何合理地解释过去约30年中国

社会主义制度,特别是十年“文革”悲剧的曲折历史。因此,邓小平曾反复强调“什么叫社会主义,什么叫马克思主义?我们过去对这个问题的认识不是完全清醒的”,“我们总结几十年搞社会主义的经验”,恰恰是“社会主义是什么,马克思主义是什么,过去我们并没有完全搞清楚”,并尖锐指出,总结建国以来指导方针上的失误,“最根本的一条经验,就是弄清楚什么叫社会主义和共产主义,怎样搞社会主义”,也由此开始了党对中国特色社会主义实践与理论的探索。

而经过30多年改革开放的成功实践,中国特色社会主义理论也在不断发展,中国已一跃成为世界第二大经济体,比近代以来任何时候都更加接近中华民族的伟大复兴,最高决策层也已明确宣布“道路自信、理论自信、制度自信”,表明邓小平那一代曾没有完全搞清楚的问题,现在已经搞清楚了。那么,为什么还必须“全面深化改革”?那是因为党在向国际社会和人民群众表达“四个自信”的同时,还极其清醒地认识到党的各级领导干部,特别是高级领导干部正前所未有地面临“四大考验”和“四大危险”,即:

“执政考验,改革开放考验,市场经济考验,外部环境考验”和“精神懈怠危险,能力不足危险,脱离群众危险,消极腐败危险”。党的十八大以来反腐败斗争所揭露的触目惊心的事实和完全超越一般普通民众想象的大批案例,不仅表明了党中央反腐败的坚强决心,也反映了酿成如此大面积高层次腐败的体制机制,如不“全面深化改革”将难以为继。严酷的现实已经将“全面从严治党”的历史使命尖锐地摆在最高决策层面前。

因此,在以深化自由贸易为品牌的中国自贸区改革试验中,我们也意味深长地发现,广东的珠海横琴自贸区改革举措中出现了“试行全体公务员申报公示个人财产”这样的选项;而在广东深圳的前海自贸区也将“推动‘前海廉洁示范区’建设”作为重要的改革项目。可见中国在面对以TPP为代表的全球自由贸易新格局挑战的同时,还必须有效解决对公共权力的约束和制约问题,这也许是比自由贸易更困扰中国决策层的关键。

【责任编辑:林莎】

## 从上海看自贸(试验)区服务业开放的定位和顺序

林桂军

(对外经济贸易大学,北京 100020)

在我国经济进入新常态时期,服务业的发展将成为我国未来经济的一个新的增长点,服务业的开放也成为我国对外开放的重点领域。目前,我国服务业开放是渐进式的,党的十八届三中全会提出了有序开放金融、教育、医疗和文化等领域,放宽育幼养老、建筑设计、会计审计、商贸物流、电子商务等领域的准入的举措,可以预计,随着改革开放的深入,我国服务业的开放将向着更广、更深的方向发展。

要更好、更快地开放我国服务业,重要的是首先要明确服务业开放的基本目标定位,即服务业的开放

应该服务于谁,并确定不同服务业开放的先后顺序。这里根据上海(中国)自由贸易试验区的经验,考察下我国服务业开放如何定位和如何确定不同部门先后顺序的问题。应该说,未能很好地回答这两个问题也是目前我国服务业开放方面存在的一个严重问题。

第一,我们要明确服务业开放的最重要目的是提高国内的劳动生产率,虽然一些部门会由于开放而受到冲击,但开放的整体利益一定大于弊,目前我国服务业开放的红利非常大。基于这一点,应该以更大的胆量开放我国的服务业。

收稿日期 2015-10-16

作者简介 林桂军,经济学博士,对外经济贸易大学副校长,教授,博士生导师,从事国际贸易和我国外汇政策等方面研究。