

厦门经济特区建设中府际政策协同 考察与探析(1980—1991)

翟洪峰,许洪劭

摘要:厦门经济特区是中国最早的经济特区之一,其设置具有鲜明的政策性,是府际政策协同的产物。中央的战略决策、悉心指导和政策支持是厦门经济特区设置和早期发展的根本前提和坚强保障,福建地方政府对中央政策的积极响应、政策细化和再创新是厦门经济特区设置和发展的内驱力。中央和地方的良性互动和府际政策协同使厦门经济特区取得了丰硕的建设成果,开辟了其独特的发展道路,为改革开放初期调整央地关系进行了有益的探索。

关键词:改革开放;厦门经济特区;府际政策协同;央地关系

基金项目:国家社会科学基金重点项目(22AZD003)

作者简介:翟洪峰,南京师范大学马克思主义学院副教授,历史学博士,从事中国共产党与当代中国政治发展研究;许洪劭,南京师范大学马克思主义学院硕士研究生,从事中国共产党与当代中国政治发展研究。

中图分类号:K27

文献标识码:A

文章编号:1671-6604(2025)03-0113-12

厦门经济特区是中国最早的四个经济特区之一,自设置以来,厦门经济特区的建设和发展取得了巨大成就,彰显了改革开放的伟力,厦门经济特区的战略地位亦稳步提升。相比之下,学术界对厦门经济特区建设发展史的关注和研究还不够充分。当前学界对于厦门经济特区的研究或者聚焦于厦门经济特区建设的重大事件和重要政策,如厦门市体改委张凤清的《厦门特区发展对台直接投资问题刍议》《厦门实施自由港某些政策的难点与对策思考》《厦门实行自由港政策与拓展厦台金融合作问题探讨》;或是以周年纪念为契机,总结厦门经济特区建设的成就经验、启示意义,如厦门大学教授许经勇的《厦门经济特区改革开放历程的回顾与思考》、厦门市发展研究中心姚厚忠和戴松若的《厦门经济特区四十年:成就、经验与展望》,以及深圳大学陶一桃和鲁志国等人在《中国经济特区史论》中对厦门经济特区建设30年历程进行回顾和评价等。对厦门经济特区各方面、各领域的研究仍大有可为。

2012年,中共厦门市委党史研究室编辑并出版了《厦门经济特区建设》资料性丛书,该书将厦门经济特区建设的时间划分为1980—1991年、1992—2001年以及

2002—2011年三个阶段^①,其中1980—1991年是厦门经济特区的早期建设时期。中央和地方在这一时期制定和通过了若干有关厦门经济特区的政策文件和法令条例,中央领导同志也曾数次到厦门考察和调研,并多次发表讲话,为厦门经济特区的早期建设提供了理论和政策支持。福建省和厦门市等地方政府在贯彻执行中央决策的同时,亦能发扬能动精神,积极制定符合厦门实际的地方性法规和政策,有力地推动了厦门经济特区的建设和发展。可以说,围绕经济特区的设置和建设,中央与福建地方政府(福建省委、省政府和厦门市委、市政府)之间展开了较为畅通的府际政策协同。府际政策协同成为解读中国经济特区成长的重要视角。

一、中央对厦门经济特区建设的政策支持

厦门经济特区的设置和建设离不开党中央的支持和关怀。“小平同志有三句很著名的话:‘就叫特区嘛,陕甘宁就是特区。中央没有钱,你们自己搞。要杀出一条血路来!’”^②由此可见,在创办厦门经济特区时,中央对厦门的支持和指导集中体现在政策层面上。

(一) 指明经济特区建设方向

在厦门经济特区建设的第一个十年中,中央颁布的各类政策在整体上为厦门经济特区的建设发展把准了前进方向。

厦门经济特区的设置源于中共中央、国务院批准广东、福建两省实行特殊政策和灵活措施。1979年7月,中共中央、国务院批转《广东省委、福建省委关于对外经济活动实行特殊政策和灵活措施的两个报告》,决定先在深圳、珠海两市划出部分地区试办出口特区,取得经验后,再考虑在汕头、厦门设置^③。1980年5月,中共中央、国务院在批转《广东、福建两省会议纪要》的批示中指出,“汕头、厦门两个特区,可先进行规划,作好准备,逐步实施”^④。这两个文件的发布给当时处于海防前线的福建尤其是厦门地区,带来了全新的发展机遇。1980年10月,国务院批转福建省人民政府关于厦门经济特区选址的报告,同意在湖里划出2.5平方公里作为经济特区用地^⑤。厦门经济特区正式获批成立。

厦门经济特区设置后,“如何建”的问题摆在建设者面前。在四个特区中,厦门经济特区的定位是什么、应该发挥什么样的作用,中央文件作出了部分回答,其余问题则需要厦门经济特区建设者在探索中给出答案。经过一年的特区建设,为充

① 中共厦门市委党史研究室,厦门市档案局(馆).厦门经济特区建设:1980—1991[M].北京:中共党史出版社,2012:1-2.

② 陈一然.亲历共和国60年——历史进程中的重大事件与决策[M].北京:人民出版社,2009:192.

③ 钟坚,郭茂佳,钟若愚.中国经济特区文献资料:第1辑[M].北京:社会科学文献出版社,2010:19.

④ 同③:43.

⑤ 香港《中国经济特区年鉴》编辑部.中国经济特区年鉴:1983[M].香港:香港《中国经济特区年鉴》出版社,1983:389.

分发挥各特区的作用,党中央在1981年五月至六月召开了广东、福建两省和经济特区工作会议,从全国改革开放的大局出发回答了厦门经济特区应该“如何建”的问题,“厦门、汕头的特区目前应建成以加工出口为主的、同时发展旅游等行业的特区”^①,初步明确了厦门经济特区的定位。在党中央的指导下,厦门从完善特区基础设施出发进行建设,如“五通一平”使厦门经济特区有了比较稳定的水电供给,引入程控电话解决了投资者与外界联系难的问题,省、市委力排众议向科威特贷款建设厦门高崎国际机场为外商来厦投资提供了交通便利,“筑巢引凤”的成果吸引了众多外商、侨商、港澳台商来厦投资设厂。经过几年发展,1985年6月国务院发布《关于厦门经济特区实施方案的批复》,该批复对厦门经济特区的建设目标作出大幅调整,提出“厦门经济特区应当建设成为以工业为主兼营旅游、商业、房地产业的综合性、外向型的经济特区”^②,这标志着厦门经济特区突破了过去作为出口加工区的单一定位,打开了厦门经济特区建设的新局面。

经济特区建设发展日新月异,社会上围绕特区问题的争论却一直没有停过。“从建立四个经济特区(简称特区)起步,至1983年的3年多时间中,一直围绕着姓‘社’姓‘资’,是‘放’还是‘收’,争议不断,特区的工作常常受到指责、批评和干扰”^③,如国内某知名报纸曾发表《租界由来》的文章,借此影射特区;厦门卷烟厂与美国雷诺公司合作生产骆驼牌香烟,被批判为“卖国主义”^④等,这些事件均说明僵化的意识形态和思想观念影响着厦门经济特区的建设和发展。原福建省副省长王一士回忆道,“当时,大家认为深圳用铁丝网把特区与香港分割开来还不够。厦门,应该用围墙和土砖把湖里砌起来,把资本主义‘圈’在里面;工人们进出要换衣服,不要把资本主义的东西带出来。”^⑤引导人们正确认识特区从而统一思想成为厦门建设经济特区的当务之急,需要中央和地方同向发力。在中央层面,1984年2月,邓小平视察厦门经济特区,他肯定了厦门经济特区几年来的建设思路和成果,并题词“把经济特区办得更快些更好些”。邓小平的题词冲破了一些质疑特区建设的思想藩篱。在地方层面,时任福建省委常委书记项南多次在全省会议中强调要解放思想,尤其是领导干部要思想解放。1981年1月,项南在福建省党代会上指出,“清除‘左’的思想影响,主要在省、地两级党委”“如果思想僵化,死抱着老框框不放,思想落后于新形势的发展,倒要犯大错误”^⑥。同年3月,在福建省直机关干部会议上项南作《厦门特区非搞不可》的讲话,再次强调做好特区工作首先要解放思

① 中共厦门市委党史研究室.中国经济特区的建立与发展:厦门卷[M].北京:中共党史出版社,1996:34.

② 钟坚,郭茂佳,钟若愚.中国经济特区文献资料:第1辑[M].北京:社会科学文献出版社,2010:139.

③ 中共厦门市委党史研究室,厦门市档案局(馆).厦门经济特区建设:1980—1991[M].北京:中共党史出版社,2012:286.

④ 同③:290.

⑤ 同③:295.

⑥ 项南.福建纪事[M].北京:人民出版社,1999:3.

想,“中央给了福建这个特殊政策,支持福建省,我们省一级就应该支持厦门市,不要中央支持了福建省,而省一级机关对厦门处处加以限制,甚至加以刁难,那样厦门就搞不起来了”^①。1984年三月至四月,党中央在沿海部分城市座谈会上作出了把厦门经济特区扩大至全岛的决定,再次表明支持厦门经济特区建设的立场,无疑为厦门经济特区的建设和发展注入一针“强心剂”。至此,社会上关于创办特区的争论随着邓小平的题词和中央政策的发布而逐渐平息。

(二) 向经济特区下放管理权

经济特区建设和发展的过程,也是中央权力逐步下放至地方的过程。朱旭峰和吴冠生认为,“从1978年实行改革开放到1992年确立市场经济目标前的这十几年间,在经济体制改革的推动下,中国的中央与地方关系逐步打破了高度集权的模式,向地方分权型转变”^②,而这种转变始于经济特区。

经济特区试办伊始,中央就开始有意识、分步骤地向地方下放权力。1979年7月,中共中央、国务院批转《广东省委、福建省委关于对外经济活动实行特殊政策和灵活措施的两个报告》,指出:“中央确定,对两省对外经济活动实行特殊政策和灵活措施,给地方以更多的主动权……先走一步,把经济尽快搞上去。”^③这是提出创办经济特区以来,中央首次明确提出把权力下放至地方,突破了过去高度集中的经济管理体制,给予闽、粤两省在探索创办特区上提供一些行政便利。1982年12月,国务院从特区工作实际出发,认为“特区的经济活动同国际市场联系密切,与外商交往频繁,涉及面宽,政策性强,许多问题需要及时处理”^④,再次强调“特区要有更多的自主权”^⑤。1984年5月,中共中央、国务院关于批转《沿海部分城市座谈会纪要》的通知,对我国几年来的对外开放工作进行总结,认为1979年以来,中央创办经济特区,在广东和福建实行特殊政策和灵活措施的做法“获得了明显的成绩,对国民经济的调整和发展起了积极的作用,在国际上产生了良好的影响”^⑥。但中央认为经济特区还存在“利用外资还不够,引进技术的步子还不大,在关键项目和先进技术上没有较大的突破”^⑦等问题。要解决这些问题,不是靠收,“而是要继续放”^⑧。随后,中央进一步向经济特区下放管理权。1985年6月,国务院批准将厦门机场下放给地方政府管理,实行企业化经营;1988年4月,国务院批准厦门市为计划单列市,赋予其相当于省一级的经济管理权限,厦门经济特区的管理权限在一次次改革中逐步扩大。可以说,厦门等经济特区为中央逐步扩大特区管理权进行

① 项南.福建纪事[M].北京:人民出版社,1999:37.

② 朱旭峰,吴冠生.中国特色的央地关系:演变与特点[J].治理研究,2018(2):50-57.

③ 钟坚,郭茂佳,钟若愚.中国经济特区文献资料:第1辑[M].北京:社会科学文献出版社,2010:18.

④ 同③:93-94.

⑤ 同③:93.

⑥ 中共中央文献研究室.十二大以来重要文献选编:上[G].北京:中央文献出版社,2011:387.

⑦ 同⑥.

⑧ 同⑥.

了有益的试验和探索。

厦门经济特区在获得一系列管理权后,福建省委和厦门市委为提升工作效率,在特区实行“大委制”,设立“外资委员会”,与相关部门联合办公,改变了过去外商对特区“一怕拖,二怕变,三怕头头太多”^①的固有印象,也使政府避免陷入“一统就死,一死就放,一放就乱,一乱就收”的循环怪圈^②。厦门经济特区对外商投资的政策变化是改革开放背景下中央逐步扩大特区管理权的缩影。中央赋予特区依据当地情况灵活处置工作的权力,使厦门经济特区有了更多自主探索特区建设、谋求特区发展的机会,降低了因层层管理产生时间差而错失发展机遇的可能,也为我国央地关系的调整与完善积累了宝贵经验。

二、福建地方政府对中央政策支持的积极响应和再创新

中央政策在宏观层面上为厦门经济特区建设提供了政策支持和指导,福建地方政府在此基础上,立足本地实际,对中央发布的相关政策文件进行细化和本土化,使中央政策落地生根。

(一) 编写首部中长期经济社会发展规划

中央在支持经济特区创办后,为深圳、珠海、汕头、厦门四个经济特区的发展规划和建设作了总体概述,但各特区的具体发展方向还需由各特区建设者自行研究制定。1982年12月,中共中央、国务院批转了《当前试办经济特区工作中若干问题的纪要》的通知,其中指出,“各特区的总体发展规划,由国务院审批。各特区根据国家批准的总体发展规划,在综合平衡的基础上统筹安排本特区的基本建设”^③。通知发布后,各经济特区便开始着手制定各自发展规划。

厦门经济特区高度重视总体发展规划的制定和编写工作。时任厦门市副市长习近平作为编写厦门经济特区总体发展战略的主要负责者,在广泛调查研究的基础上,精心组织编写了《1985—2000年厦门经济社会发展战略》。在该发展战略的总体设想中明确规定了厦门经济特区的战略地位、发展模式、战略目标、战略重点、实施对策等问题,并制定了厦门市经济社会发展规划的主要指标;该发展战略还列出厦门经济特区建设的21个研究专题,主要“围绕对台问题、实施自由港某些政策、建设自由港型的经济特区这三个基本问题”^④展开研究,既兼顾了传统研究框架中对工业、农业、旅游业、人口等方面的研究,又立足厦门经济特区的特点和优势,对实行自由港某些政策的构想、厦门在祖国统一大业中的地位作用、老企业的技术改造问题等进行了系统研究。

① 中共厦门市委党史研究室,厦门市档案局(馆).厦门经济特区建设:1980—1991[M].北京:中共党史出版社,2012:321.

② 朱旭峰,吴冠生.中国特色的央地关系:演变与特点[J].治理研究,2018(2):50-57.

③ 钟坚,郭茂佳,钟若愚.中国经济特区文献资料:第1辑[M].北京:社会科学文献出版社,2010:94.

④ 中央党校采访实录编辑室.习近平在厦门[M].北京:中共中央党校出版社,2020:62.

20 世纪 80 年代初,厦门经济特区在四个特区中面积最小,却制定出了中国地方政府第一部纵跨 15 年的经济社会发展战略,系统地从城市定位和发展方向上“梳理特区的各项工作,从一开始就为建设经济特区找准方向,避免大的波折和走上弯路”^①。直至 2000 年,在对比制定总体规划时预测的特区各项指标数据发现,除货物运输(进出)总量和港口货物吞吐量这两方面未达标外,其余指标均按量或超额完成,由此可见《1985—2000 年厦门经济社会发展战略》的科学性和前瞻性。厦门经济特区建设者既有长远的战略眼光,也肩负起解决现实问题的使命,他们在编写厦门经济特区发展战略的同时,也深深思考着厦门该往何处去、如何建设具有厦门特色的经济特区等问题,在地方性的主动探索中努力走出一条与深圳、珠海、汕头等经济特区不同的发展道路。

(二) 率先试验实行自由港的某些政策

厦门经济特区设置初期只有 2.5 平方公里,占地面积小,特区优势较难完全发挥。由于厦门地理位置特殊,市内分为岛内和岛外两个部分,大海是天然的分隔线,厦门经济特区建设者将目光落在此处,萌发出了将厦门经济特区扩大到全岛,在此基础上把厦门建成自由港,进一步提高厦门经济特区开放程度的想法。

提出将厦门建成自由港的设想是地方性的主动探索和创新行为。这一设想首先是由祖籍南安华人李引桐提出,1981 年被整理成书面意见,得到政府有关部门的高度评价^②。受这份意见的启发和影响,1984 年 2 月邓小平来厦门经济特区考察时,项南向邓小平汇报,“现在台湾同胞和海外华侨华人到大陆,都不是直来直去,而要从香港或日本绕道来,实在太麻烦了。如果把离台湾、金门最近的厦门特区搞成自由港,实行进出自由,这对海峡两岸人民的交往,外商进来投资将会起到很大的促进作用”^③。项南的创议得到了邓小平的肯定,邓小平说,“特区货币没有解决前,可以实行自由港的某些政策”^④。1985 年 6 月国务院在《关于厦门经济特区实施方案的批复》中指出,“厦门经济特区扩大到全岛,逐步实行自由港的某些政策”^⑤。

实行自由港的某些政策是在地方的主动争取下,中央给予厦门经济特区的重大政策优惠,这对厦门来说既是一个重大发展机遇,也是一项前所未有的重大挑战。厦门经济特区建设者虽已了解世界现有的自由港政策,但在如何制定政策、如何建设、如何管理等问题上,大多还处于“送给你大餐,你都不知道怎么下口”^⑥的状态。为破解这一难题,厦门市委、市政府组织成立了经济社会发展战略研究办公

① 中央党校采访实录编辑室.习近平在厦门[M].北京:中共中央党校出版社,2020:67.

② 杨学渊.改革开放与福建华侨华人[M].厦门:厦门大学出版社,1999:22-23.

③ 夏蒙,钟兆云.项南画传[M].北京:人民出版社,2014:211.

④ 中共厦门市委党史研究室,厦门市档案局(馆).厦门经济特区建设:1980—1991[M].北京:中共党史出版社,2012:291-292.

⑤ 钟坚,郭茂佳,钟若愚.中国经济特区文献资料:第 1 辑[M].北京:社会科学文献出版社,2010:142.

⑥ 同①:55.

室,由习近平担任负责人,组织课题组对这一问题进行研究。习近平带领课题组部分成员赴新加坡实地考察,充分借鉴和吸收新加坡建设自由港的经验和教训,认为厦门不能全搬用新加坡的模式,更不能搬用香港的模式^①。经过进一步思考和研究,最终提出“厦门发展自由港应该采取‘三步走’加‘双梯度’开放的模式”^②。该模式的本质在于让特区实现分阶段、分步骤地对外开放,以保证及时应对该过程中的突发情况,让厦门经济特区在实行自由港的某些政策要求下逐步扩大岛内的自由度和开放度,也使一些改造后的老企业在自由港逐步开放的过程中免受外国企业的冲击。这是厦门经济特区建设者面对开放机遇交出的地方答卷,将创新特区发展思路转化为地方政策,为国家扩大开放进行了切实有益的探索。

毋庸讳言,厦门经济特区虽率先提出并试验实行了自由港的某些政策,却未能及时地把握和发挥政策优势,在实施过程中存在政策优势模糊、群众认识不清晰等问题,至于建立保税区等创新想法,则在厦门经济特区建设的第二个十年中才得以落实。

(三) 先行先试发挥两岸交流“窗口”作用

厦门经济特区还肩负着一项特殊的历史使命,即发挥海峡两岸交流的“窗口”作用。

党的十一届三中全会以来,我们党逐步调整对台政策,厦门经济特区建设者及时把握中央给予的政策优惠,抓住两岸“三通”的机遇,在中央早期发布的台商投资政策基础上,对利用台商促进特区发展进行了大胆探索,得到了中央、地方和社会层面的关注与认可。自1979年1月全国人大常委会《告台湾同胞书》发表以来,中共中央、国务院陆续出台了台商投资的系列优惠政策。1983年4月,国务院发布《关于台湾同胞到经济特区投资的特别优惠办法》,1988年7月,国务院发布《关于施行〈鼓励台湾同胞投资的规定〉若干问题》的通知。原厦门市委书记、市长邹尔均回忆道,“我们就有一个想法,能否办一个台商投资区”“扩展我们和台湾的交流”^③。1988年1月,厦门市政府在1983年国务院发布的《关于台湾同胞到经济特区投资的特别优惠办法》的基础上,制定了《关于鼓励台湾同胞在厦门经济特区投资的若干规定》,其政策内容与国务院的原有政策一脉相承,与时俱进地增加了台商投资区域和其他细节内容,这是厦门经济特区建设者对设置台商投资区的初步设想和政策试验。1989年3月,邹尔均就设立台商投资区的问题在国务院专题会议上进行汇报,得到中央领导的肯定。同年5月,福建省得到《国务院关于在福建省沿海地区设立台商投资区的批复》,国务院批准厦门经济特区和厦门市辖的杏林、海沧地区为台商投资区^④。在厦门设立台商投资区一开始便得到党中央领导

① 中央党校采访实录编辑室.习近平在厦门[M].北京:中共中央党校出版社,2020:57.

② 同①.

③ 中共厦门市委党史研究室,厦门市档案局(馆).厦门经济特区建设:1980—1991[M].北京:中共党史出版社,2012:325.

④ 同③:277.

同志的肯定和中央政策支持,在社会层面上也得到了厦门人民的广泛关注。在1991年《厦门日报》开展的厦门经济特区建设十周年“十大新闻”评选活动中,经市民投票,“国务院批准厦门经济特区及厦门市辖的杏林、海沧为台商投资区”^①成功入选。

台商投资区的批准设立,使厦门经济特区迎来了新一轮台商投资热潮。据统计,至1991年6月,全市引进台资项目达445项,引进台资金额10.4亿美元,成为大陆台资最多、最集中的地方^②。台商“投资热”是厦门经济特区收获的又一个“政策红利”,为厦门经济发展注入新活力。台商“投资热”也带动了两岸人员往来和其他各项交流。从两岸人员往来、台商投资、民间交流等各项数据来看,厦门经济特区成为连接两岸交往和沟通的桥梁,发挥了独特的对台“窗口”作用,不仅让大陆民众通过台商在厦门经济特区的投资历程看到两岸关系曲折的发展,也让台湾民众通过厦门经济特区这一“窗口”了解大陆的现有政策和对台态度,真正发挥了厦门经济特区的独特作用。

三、中央与福建地方府际政策协同之效果与启示

福建地方政府在厦门经济特区早期建设中积极将中央政策转化为地方政策和实践,并以地方性实践及时反馈给中央,推动中央政策不断完善。中央和地方之间纵向上的政策协同使厦门经济特区取得了丰硕的建设成果,留下了深刻的启示。

(一) 中央与福建地方府际政策协同之效果

1. 推动厦门经济特区取得丰硕建设成果。厦门经济特区在其设置以来的最早十年中,特区决策者和建设者充分领会和贯彻落实中央在厦门设置经济特区的战略意图,推动特区建设取得令人瞩目的成就。

时任厦门市市长邹尔均从经济发展、外资引进、城市建设、教育文化、两岸交流等方面介绍了厦门经济特区设置十年来的建设成果。在经济发展上,十年来厦门市社会生产力迅速发展,工农业总产值年均递增20.2%,国民生产总值年均递增18.1%,累计批准外商直接投资合同1 093项,合同投资总额348 300万美元,其中外商投资264 100万美元^③。在城市建设上,厦门经济特区率先从完善基础设施入手,十年来已建成国际机场、东渡码头、程控电话和供水供电等重点工程以及湖里工业区第一期工程和8个住宅小区,城市建成区面积由14.16平方公里扩大到42.5平方公里^④。在教育文化上,厦门经济特区始终重视专业人才在特区建设中的关键作用,通过创办学校以达到培养特区各类人才的目的。至1990年人口普查时,厦门岛内大专文化程度人数占总人口的9.6%,高于全国和全省平

① 厦门经济特区建设十周年“十大新闻”[N].厦门日报,1991-12-16(1).

② 中共厦门市委党史研究室.中国经济特区的建立与发展:厦门卷[M].北京:中共党史出版社,1996:90.

③ 《厦门经济特区年鉴》编辑委员会.厦门经济特区年鉴:1992[M].北京:中国统计出版社,1992:7.

④ 《福建经济年鉴》编辑委员会.福建经济年鉴:1992[M].福州:福建人民出版社,1992:87.

均水平^①。在两岸交流上,厦门经济特区在中央系列对台政策的指导下,自觉肩负起推动两岸融合发展、实现和平统一的历史重任,在中央原有政策的基础上,进一步提出对台优惠政策和举措,将过去与台湾隔海相望的地理位置劣势,转化为两岸政治、经济、文化交流和人员往来集散地的优势,使之成为海峡两岸人员交往的主要口岸、经贸合作的热点地区、文化交流的辐射点、民间交往的连结部以及大陆各地与台湾之间联系交往的窗口和通道^②。

2. 塑造以基础先行为亮点的特区发展道路。厦门经济特区早期建设与深圳经济特区的路线不同,早期建设成就虽不如深圳那样突出,但厦门经济特区在中央与地方政策协同的过程中,立足当地实际,突出厦门特色,形成了以基础先行和筑巢引凤为主、大胆利用外资为辅的建设方法,以此为基础开展特区建设的各项工作。

原福建省副省长王一士说:“基础先行,这是厦门建设特区的一条宝贵经验”^③。福建省委和厦门市委还大胆使用科威特外资,破解厦门机场建设的资金困境,拓宽了特区建设的新思路,打开了厦门经济特区建设的突破口。厦门经济特区建设经验初步形成后,中央通过座谈会、发布政策通知、领导同志讲话等形式,从国家层面的高度对其进行总结和推广,1984年三至四月在北京召开的沿海部分城市座谈会提出要“积极支持利用外资、引进先进技术改造老企业”^④和“加强基础设施建设”^⑤等意见;时任国务院副总理谷牧也曾在一次特区工作会议上肯定厦门经济特区基础先行的做法,“厦门经济特区首先抓基础建设,搞得好,是个好经验”^⑥。尽管厦门的发展速度不如深圳,但厦门找到了一条城市发展和特区建设的“双赢”道路,为其他特区和沿海开放城市提供了不同的发展思路。它们既可以学习深圳经济特区“以地引资和以地生财的城市建设模式”^⑦,吸引外资投资建厂,也可以学习厦门经济特区从基础设施出发,大胆使用外资以解决资金不足的发展难题。至此,厦门经济特区逐步形成了以基础先行为亮点的特区发展道路。

(二) 中央与福建地方府际政策协同之启示

1. 要正确认识和处理中央放权和宏观指导之间的关系。改革开放以后,中央主要通过向地方放权来调整中央和地方的关系。在权力结构调整过程中,中央并非一次性、大幅度地将权力下放给地方,整体呈现出渐进性和非均衡性的特征。中央向地方分权的探索始于经济特区的建设。在经济特区建设过程中,中央逐步将

① 《福建经济年鉴》编辑委员会.福建经济年鉴:1992[M].福州:福建人民出版社,1992:87.

② 中共厦门市委党史研究室.中国经济特区的建立与发展:厦门卷[M].北京:中共党史出版社,1996:97-100.

③ 中共厦门市委党史研究室,厦门市档案局(馆).厦门经济特区建设:1980—1991[M].北京:中共党史出版社,2012:296.

④ 中共中央文献研究室.十二大以来重要文献选编:上[G].北京:中央文献出版社,2011:389.

⑤ 同④:392.

⑥ 同③:290.

⑦ 陶一桃,鲁志国.中国经济特区史论[M].北京:社会科学文献出版社,2008:42.

审批权、管理权、立法权等权力下放给经济特区,并鼓励经济特区探索企业化经营模式,以激发发展活力。中央一方面将经济特区视为我国对外开放的前沿阵地,另一方面也将经济特区视为中央放权和地方分权的试验地,希望在对经济特区的逐步放权中,寻找到适合我国国情的央地关系平衡点,既要维护中央总揽全局、协调各方的领导地位,又要给予地方自主用权的空间,如此中央和地方两个积极性才能得到真正发挥。

中央在将权力充分下放至地方后,要加强对地方用权的指导和监督。地方在获得中央放权后,也会产生自我设限的疑虑或者自我扩权的本能冲动。中央可以通过指示、批示、巡视、考察等方式,指导和监督地方合理运用中央赋予的权力为本地谋发展,并推动地方权责的规范化和制度化。换句话说,在央地关系调整中,中央既要勇于进行改革和放权,充分激发地方的积极性共同推动国家发展,也要“限制地方政府的自利性”^①,以“保证国家的政令统一,中央能够实行有效的宏观调控”^②。

2. 要正确认识和地方分权和维护中央权威的关系。“厦门主要‘特’在经济政策方面,中央给特区的优惠政策,基本上都用足了。”^③厦门经济特区作为依托中央政策得到快速发展的典型案例,特区建设者主要通过政策细化和部署落实,以达到充分研究和领会中央政策意图,继而实现将中央政策用好、用活、用足的目标。同时,厦门经济特区也以显著发展成果和地缘人文优势推动中央向地方进一步放权,使特区的自主权和辖区面积不断扩大。

经济特区在用好、用活、用足中央放权的同时,需始终将维护中央权威作为根本前提。中央向地方的纵向放权实质上是为了使国家能够更快更好地发展而作出的公权力调整,因而地方在获得自主权后也应遵循以国家和社会利益为优先的原则,自觉在中央集权和地方自主权相结合的治理框架下进行实践探索。地方在使用自主权时,应始终牢记中央放权的初衷,是“治”不是“乱”,是团结不是耗散,应始终将坚持党的领导和社会主义方向作为出发点和落脚点,自觉维护中央权威,坚决服从党中央的领导。

3. 要正确认识和央地之间沟通交流的问题。畅通的沟通交流是中央和地方良性互动的基础,“央地交流有助于干部更好地理解中央政策,促进政策意图自上而下地准确传递”“也能够促进信息自下而上地传递至中央政府,帮助中央政府掌握各地区的实际情况”^④。政令畅通需要央地双方的共同努力,任何一方在信息

① 吴金兴.新治理观下央地关系动态调整的基本逻辑与优化路径[J].内蒙古大学学报(哲学社会科学版),2024(2):60-66.

② 封丽霞.集权与分权:变动中的历史经验——以新中国成立以来的中央与地方关系处理为例[J].学术研究,2011(4):35-39.

③ 郭哲民.厦门经济特区的“特”字要如何写[N].厦门日报,1991-12-18(14).

④ 潘健平,马黎珺,范蕊,等.央地交流与政策执行力:来自政策文件大数据的证据[J].世界经济,2022(7):181-204.

流中消极懈怠,都可能导致政令“梗阻”或政策走样。

如何破解央地政令不畅的问题,是中央和地方在央地关系调整时必须面对的重要课题。经济特区设置初期,中央和地方都为保证政令畅通进行了积极探索。中央通过召开会议、发布文件、视察考察等多种形式,提出工作计划,总结工作经验,作出决策部署,以实现中央和地方的思想统一、步调一致。地方通过请示报告等制度,积极寻求中央的政策支持和指导,使央地之间保持较紧密的政策交流,以达到下情上传、协助中央正确决策以及充分领会中央决策意图的目的。此外,中央和地方领导之间的非正式交流,也能够起到保持央地政令畅通的效果。如中央领导视察时在非工作时段与地方领导进行交谈,地方领导在面临发展困境时向中央领导寻求帮助等,部分可由中央领导同志作出指示和决策的问题即能现场解决,极大提高了行政效率和府际协同成效。这些非正式的央地交流,往往能够反映出央地的真实想法,进而起到更好的上情下达和下情上传的作用。可以说,央地交流和政令畅通决定着中央和地方能否进行有效或高效的政策协同。

厦门经济特区早期建设中的府际政策协同,实质上是正确处理中央和地方关系,发挥中央和地方两个积极性。新中国成立以来,历届中央领导集体都高度重视和审慎处理这个课题。中国特色社会主义进入新时代以来,以习近平同志为核心的党中央对这个重大问题进行了深邃的战略思考,并作出相应的战略部署。党的十九大报告指出,“深化机构和行政体制改革……赋予省级及以下政府更多自主权”^①。2019年10月,党的十九届四中全会通过了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》。该决定在健全行政体制和政府治理体系的框架内提出要“健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制”“理顺中央和地方权责关系,加强中央宏观事务管理,维护国家法制统一、政令统一、市场统一”“赋予地方更多自主权,支持地方创造性开展工作”^②。新时代中央和地方关系的调整和变革,就其本质而言,是为了推进国家治理体系和治理能力现代化,构建从中央到地方权责清晰、运行顺畅、充满活力的工作体系,提高中央和地方各级政府的协同成效,调动一切积极因素为建设社会主义现代化强国服务。考察和分析厦门经济特区设置和早期建设中的府际政策协同因素,不仅可以展示厦门经济特区之“特”,更能揭示铸就厦门特区之“特”的决定性因素——发挥中央和地方两个积极性,从而为新时代坚持和完善中国特色社会主义行政体制,构建职责明确、依法行政的政府治理体系提供现实启示。

(责任编辑:刘雨轩)

① 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017:39.

② 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[M].北京:人民出版社,2019:17-18.

Investigation and Analysis of the Inter-governmental Policy Coordination in the Construction of Xiamen Special Economic Zone (1980—1991)

Zhai Hongfeng, Xu Hongmai

(School of Marxism, Nanjing Normal University, Nanjing 210023, China)

Abstract: The establishment of Xiamen Special Economic Zone, one of the earliest special economic zones in China, resulted from inter-governmental policy coordination, featuring distinct policies. The central government's strategic decision-making, careful guidance and policy support were the fundamental premise and strong guarantee for the establishment and early development of the Special Economic Zone while the Fujian local governments' positive response to the central government's policy, policy refinement and re-innovation were the driving force for its establishment and development. The positive interaction between the central and local governments and the coordination of inter-governmental policies caused Xiamen Special Economic Zone to achieve fruitful results, establishing the unique development path of Xiamen Special Economic Zone and carrying out beneficial exploration for the adjustment of the central-local relationship in the early stage of reform and opening up.

Key words: reform and opening up; Xiamen Special Economic Zone; inter-governmental policy coordination; central-local relations

(上接第 101 页)

Crossing the Digital Services Trade Barriers in China's Service Exports — An In-depth Analysis Based on RCEP Countries

Sun Jun¹, Jin Wenqi²

(1. School of Business, Jiangsu Ocean University, Lianyungang 222005;

2. Ningbo Branch, China Everbright Bank, Ningbo 31500, China)

Abstract: Digitization of services trade is the main driving force behind the development of global services trade at present, but the barriers along with the digitization have become a notable obstacle to services trade. Based on the data of services trade of 13 RCEP countries, who are supplementary to each other economically and show great potentials in cooperation, from 2014 to 2021, this paper uses gravity model to analyze the impact of RCEP countries' digital services trade barriers on China's services exports. The results show that the RCEP countries' digital barriers have a suppressive effect on China's services exports; the expansion of the heterogeneity of bilateral trade services supervision will enhance the suppressive effect. A detailed study of the RCEP provisions reveals that the effective implementation of these provisions reduces in a sense the digital services trade barriers. However, it should be noted that the RCEP agreement places greater emphasis on the balance between flexibility and high standards, and it falls short of the stricter free trade agreements like CPTPP. Therefore, to overcome the trade barriers and raise its services export competitiveness, China should constantly close the gap between its domestic services trade rules and RCEP ones, strengthen the free trade agreement negotiations with its trading partners, and benchmark against CPTPP to bring out a "China proposal" in line with its national conditions.

Key words: digital services trade barriers; RCEP; services trade; heterogeneity