

成片开发若干问题刍议

萧育才 许存茂

成片开发是一种经济开发活动，简言之，就是对取得国有土地使用权的土地，根据有关政策和规划进行综合性的开发建设，然后进行以转让为主要特征的经营。它已成为当今国际上通行的区域开发的重要方式。

海南岛土地面积为33920平方公里，是与深圳、珠海、汕头及厦门等城市型经济特区差异甚巨的广域型经济特区或称大特区，她既有与其他特区相同的艰巨的开放改革任务，同时又有对本岛及其所属海域资源进行有效开发利用和建设的特殊艰巨任务。据测算，到本世纪末，海南特区的开发建设费用高达2000多亿人民币，其中用于基础设施方面的投入将超过500亿元。如此巨额的投入，在较长一个时期内，不仅地方政府无力承担，而且由于国家的资金紧缺，给予海南的支持主要不是财政拨款而是优惠政策，成片开发作为国际上通行的解决资金不足、改善基础设施的有效方式，当然也适应海南特区开发建设的需要，甚至可以说是振兴海南的重要出路。因此，建省3年来，大特区的成片开发进展迅速，划区开发的已有20多个，且仍方兴未艾。成片开发已成为海南特区发展模式的重要方面和显著特征。

上述意义上的成片开发毕竟是一种新生事物，人们对之难免会见仁见智，莫衷一是。轰动全国的“洋浦风波”就从一个侧面反映了这种情况。本文先就成片开发的几个问题谈点浅粗的认识，最后谈谈成片开发与

对外开放的关系。

一、关于成片开发的方式

不少人认为，成片开发是利用外资的一种形式，是指外国企业或个人在遵守东道国法律的前提下，在取得一定面积的土地使用权后，先投资进行土地的基础建设，然后供自办企业享用或转让其他外商，引进以兴办工业为主的项目。

应该承认，在国内资金极为紧缺的实现条件下，以外商投资为主搞成片开发，少花钱，又省力，益处较多，这是我们所希望的，应受到鼓励。其实，由外商独资成片承包和经营土地只是成片开发的一种方式。虽然它具有中方不承担开发的经济风险，不必先期投入大量资金，又能充分发挥外商的各种便利条件如招商和引进项目等优点，但是，由于受资源、市场、投资和环境等多方面的影响，特区包括海南大特区现行的政策、体制和土地价格等对国外投资者的吸引力有限，甚至还会被其他条件所抵销，综合优势或许会低于浦东等非特区。所以，单纯依靠外商投资搞成片开发和因投资环境对外商吸引力有限而从国外引进项目太少，势必会延缓海南特区的发展。事实也已证明如此。目前，海南洋浦开发区（30平方公里）、福建海沧开发区（100平方公里）等面积较大的成片开发或由特大项目带动的成片开发采取的方式就是外商独资开发。

由政策、体制和地价等形成的特区优

势，虽然因为受种种因素的影响而对国外投资者的吸引力有限，但它与非特区的其他地区之间却有着明显的落差。因此，特区尤其是海南特区对国内其他地区的投资者有着巨大的吸引力。所以，应充分利用这一有利条件积极鼓励国内外企业或地方政府在海南投资进行成片开发，以此为依托进一步开拓国外市场。这种由岛外的国内企业独资承包的成片开发区，由于多种原因实际进展甚微，目前尚不多见。

如果上述两种开发方式喻为“引鸟筑巢”的话，那么，由特区政府或企业承包进行土地的成片开发建设然后再转让给中外客商进行项目开发的做法则可比作“筑巢引鸟”。和“引鸟筑巢”相比，“筑巢引鸟”式开发能够克服土地出让、地价较低的缺点，也能够获得较好的经济效益，并易于吸引更多的外来投资者带进项目落户。但这一开发方式也有很大难处，需要特区政府或承办企业先期投入较多资金，经济风险通常较大。

成片开发的另一种重要方式是合资开发或合作开发。广义地讲，合资或合作成片开发既包括特区企业与国外企业的合资与合作开发，也包括特区企业与国内非特区企业的合资与合作开发。狭义来说，合资或合作开发仅指中外企业合资与合作开发。从长远、综合的观点来看，这种开发方式应予以鼓励。当然，合资的比例、合作的方式，合作的时序等要从实际出发，根据具体情况灵活掌握，分类确定。中方企业既可将获得使用权的成片土地作价入股与外商进行项目开发，亦可在已有定一基础设施的条件下再投入资金与外商共建项目，合作经营。从合作的时序上，不仅欢迎自始至终的合作即从设立开发区开始就共同参与土地的开发建设，直到“七通一平”后经营土地转让及合办项目从事工业生产或其他经济活动，而且允许分阶段的合作开发，如成片土地可先由中方

企业独资开发，到一定阶段时再分小区由中外合作开发建设，然后合作向外招商，等等。

二、关于成片开发区的布局

区位优势也是成片开发能否成功的关键因素。从我国100多个成片开发区的选址来看，目前有两种基本的布局模式。多数成片开发区的区位是布局在大、中城市的周边（城郊）抑或市区。这是因为，从我国现阶段生产力水平出发，现代化的进程将使大、中城市得到更进一步发展。在相当一段时期内，大中城市仍将作为我国经济社会发展的战略重点。现有大、中城市的经济文化水平较高，基础设施相对完善，内外联系比较便利，使其规模效益、聚集效益、投资效益、建设效益、社会效益以及土地利用等方面普遍优于小城市以及农村集镇。把成片开发区设在大、中城市的城郊或市区，则开发区便可充分利用外部大环境的优势而弥补开发区内小环境初期投入较少之不足。这些有利条件，对于外来资金和项目有较大的吸引力且经济风险相对较小。海口市的金盘开发区、港澳开发区、厦门市的湖里开发区、深圳市的福田开发区以及沿海十四个开放城市的开发区基本上都属于此种区位模式。

第二类布局模式是把开发区配置在远离大、中城市的海港、河港或其他交通便利的地段。此种开发区的设立，一般是基于多种优越条件，如资源丰富且组合良好、电力充足、劳动力富裕、易于与外界隔离等。但正是因为远离城市，原有的基础设施极为落后，外部环境十分薄弱，先期投资的需求量大，所临经济风险亦较多。海南儋县内的洋浦开发区便是这种布局模式的典型。

除上述开发区区位的选择外，海南省还有非特区的西沙群岛、南沙群岛、中沙群岛的岛礁及其所属海域（约140多万平方公里）。我们认为，目前海南应从省情出发，可以考

虑在某些岛屿或特定海域设立成片开发区。如被国外石油地质专家称为世界四大海底石油产区之一的南海,据初步勘查,有着良好的储油构造,油气资源量估计可达数百亿吨。此外尚有多种金属的海底结构,海产资源丰富。但由于种种原因,我国对南海特别是南海南部的开发利用严重不足。从发展经济、捍卫主权和维护和平的战略高度来看,对南海特别是以南沙群岛为核心的南部海域的开发已势在必行,迫在眉睫。南沙群岛是我国的神圣领土,在坚持我国的永久主权的前提下,可与南海周边国家及其他国家合作开发南海的石油、天然气和其他自然资源。成片开发南海,可借鉴国外的合作方式,如租让制、合营企业协议、联合作业协议、产品分成合同、承包合同等。当然,南海的开发涉及面广,影响巨大,需要海南省与国家有关部门协调研究,严格论证,兼顾国家权益与地方利益、经济效益与战略意义。

三、关于开发区之间、开发区与所在地之间的关系

海南经济特区的经济发展目前仍然处在总量增长阶段。这一时期的重点工作是全面改善投资环境,积极吸引岛外的投资者。因而,在本阶段应着力于减少限制,鼓励发展,赋予新的开发主体以最大限度的自主权,为进入本岛的国内外企业提供优越的活动空间。这一政策上的倾斜,无疑是必要的,也是正确的。但从全国及海南成片开发区的发展现状或在显趋势来看,开发区之间的分工并不明确,差不多均以劳动密集型的工业为主,产业结构趋同之势日益明显。

1990年5月19日国务院颁布的《外商投资开发经营成片土地暂行管理办法》第二条规定:“成片开发应确定明确的开发目标,应有明确意向的利用开发区土地的建设项目”。因此,有关部门应从实际出发,根据各地的具体情况制订明确的指导性产业政策,规定

不同开发区的性质与功能,引导和鼓励外来投资者的项目选择与各开发区的产业目标相互衔接,从而使各开发区之间实现合理分工,协调发展。

成片开发的目的是不只是吸引外资,更为重要的是通过兴办开发区并极力使之兴旺发达、充满生机来推动我国经济的全面发展和迅速与国际经济相融。这就要求我们在明确各开发区性质与功能的同时,应十分重视开发区尤其是开发区骨干企业对开发区外当地企业的可能影响。首先,要尽可能地避免把开发区办成“与世隔绝”的“经济飞地”,不可人为地中断开发区内外各种纵向横向经济联系,力求充分发挥开发区对所在地区经济的诱导和推进作用。简言之,要在追求开发区内部最佳经济效益的同时实现开发区所在地较大的综合效益。其次,要特别注意开发区设立的重大项目对所在地区带来的冲击。以项目带动开发是我国成片开发的一个重要原则,对某些具有龙头作用的骨干企业无疑应优先发展,积极鼓励。但对重大项目给所在地乃至全国造成的冲击要有充分估计。如厦门海沧开发区是一个由台商独资承包的石化工业开发区,规划三年内连片开发土地面积达100平方公里。仅首期征地就需搬迁34个自然村的14000多人;首期投资额达72亿美元及60亿人民币的配套资金。如此巨额的投资意味着生产基金和消费基金的急剧膨胀,必然会影响所在地区的物价上涨。与此同时,这个石化工业开发区的建立还会给厦门市及邻近地区(如湄洲湾石化投资区)的有关企业带来多方面的强烈冲击,包括巨大的竞争压力,起码的生活补贴、难抑的人才外流等等。因故下马的广东惠州汽车工业开发区,如果上马,其影响将会涉及全国。因此,要慎防发生外商投资开发一片,本地企业衰败一片的不良结果。再次,在开发区选址时,应注意保护当地原有的经济效益和生态环境。前者意味着尽可能地不占或

少占良田林地及珍、稀、土、特产的产地，同时要克服不按经济原则开发的非正常、非经济现象。另外，由于一些外商是出于本国或当地环保意识强烈、环保法规严格而急于把污染性较大、环保成本较高的产业转移出去而向外投资兴办企业的，开发区在引进和批审项目时要根据国家的各种法规严格把关，以免因小失大，得不偿失。

此外，在处理开发区与非开发区的关系时，在非特区省市包括沿海十四个开放城市，因为两者之间有着政策上的明显倾斜而较容易解决。但在海南等经济特区，成片开发区中实行的是特区通行的政策，导致开发区与非开发区之间差别甚微，甚至出现地价、供水、供电、通讯等不及后者的反常现象，开发区外向型企业产品的出口配额往往也成问题。所有这些，在一定程度上削弱了对投资者的吸引力。我们认为，为了使海南特区得以更快地发展，目前全面推进较为困难而分而治之则较为可行。因此赋予现有开发区以更加优惠的政策（如特别关税，特别配额等），使之成为特区中的特区，就能迅速培植和增强开发区的推进能力和辐射功能，从而推动大特区经济的全面起飞。

四、关于成片开发区的经营与管理

我国现有的成片开发区已有百余处，目前主要有两种开发经营方式：一种是由政府派出机构——开发区管理委员会全面负责开发区的开发与经营事务，或者是在管委会的基础上成立开发总公司，实行“两块牌子、一套人马”的办法从事开发经营管理方式，在实际运行时往往会演化为完全由政府操办开发区的形式。在具体经营时，难以把政府与企业划分清楚。政企不分的结果使市场引导企业的功能不能正常发挥。

另一种开发经营方式则是由政府指定某个开发公司承包成片开发区。该公司与政府的关系是土地买卖关系，而与开发区内的其

他企业是建立在土地买卖转让基础上的合作与服务关系。如海口市的金盘工业开发区、滨海大道的金融贸易开发区等就分别由海口市工业建设开发总公司和海南城市建设开发总公司承包开发。但是，由于海南省及海口市迄今未成立管理成片开发区的专门机构来全面处理有关开发区工商税务、经济合作、金融、保险、外汇管理、海关、商检、环保、供排水、供电、通讯等事务，而负责对成片区进行统一规划、综合开发、统一经营的开发总公司实际只有经营职能而无行政管理职能。为了吸引投资者，引进好项目，他们不得不代客奔走于政府各部门之间。这样既难以协调与开发区有关的各部门、各方面的关系，而且也不便于开发总公司和外来投资者工作，严重影响着开发区的办事效率和经济效益。现有的经验证明，如果赋予开发区总公司行政管理职能，就易于造成政企不分，就会使开发总公司不能自主经营、自负盈亏、自担风险和自我管理，政府也会深陷其中而无法正常行使行政管理权，故此亦非良策。

我们认为，为了使承包开发区的总公司集中力量搞开发、抓经营，为了加强政府对成片开发区的有效管理，同时也为了提高办事效率，增强对外吸引力，应该建立开发区管理委员会。在沿海十四个开放城市及内陆某些城市，每个城市通常仅有一个开发区，把开发区管委会设在开发区内确实能够促进“跟踪调查”，也便于“现场办公”，而在海口、厦门、深圳等城市，所设立的开发区不止一个，从精简机构、简化手续、协调关系、提高效率的原则出发，不一定在每一个开发区设一个管委会。比较可行的方案是在市政府成立开发区管理委员会，由该管委会统一管理、协调各开发区的重大问题和行政关系，负责审批重大项目的立项及开发区内部的行政管理。鉴于海口市现有四个开发区皆未设立行使政府职能的管委会，而各开发

区又面临日益增多的种种问题需要行政管理部门来解决,使开发总公司爱莫能助,力不从心。根据这种情况,应尽快成立由市政府及其下属有关部门的主要领导和各开发总公司负责人组成的开发区管委会,及时为开发总公司及开发区引进企业排忧解难,进一步推动成片开发区的建设与发展。

需要强调的是,在加强政府对成片开发区管理的同时,应给予各开发区较大的自主权,即除特大项目、重要项目外,在国家政策和法规允许范围内的一般企业的立项上马,可交各开发区自主决定。这样做,既有利于充分发挥有关方面的创造性和积极性,提高办事效率,又能有助于开发区的配套建设,协调发展,从而形成综合性生产力并获得更大的经济效益。

五、成片开发与对外开放

不论特区和非特区,成片开发的基本出发点是引进外资进行超常规的开发建设。开发区的功能是发展外向型经济,这就决定了对开发区要实行更高层次的对外开放。如果成片开发和建立起来的开发区没有相应的对外开放政策,那就不成其为开发区,即使名之为开发区也达不到建立开发区的目的。

结合海南大特区的实际,中央给予海南大特区优惠政策的基本精神是:“以对外开放促进内部开发”。因为海南是一个岛屿省份,岛上资源丰富,但长期未得到开发。在经济国际化日益加强的今天,海南又辟为全国最大的经济特区,其发展优势在于对外开放,只有扩大对外开放才能把海南拥有的地理优势、资源优势发挥出来。作为大特区内的开发区,是大特区内的“小特区”,充当着对外开放的排头角色,更应当实行更高层次的对外开放,其开放度应接近于自由加工区与特区之间。因此,围绕着海南及其开发区的发展,中央领导同志曾明确指出,海南的工作重点是开放,改革要围绕开放来进行,改

革要拉入开放的轨道。这就是说,对于海南特区尤其是对海南特区的开发区来说,开放应置于首位,开放之于改革更富有实践意义。

首先,开发区是一种崭新的开发建设,它不是在原有的基础上改来改去,而是根据新的开发方针、新的布局,新的产业结构,新的管理模式,从事新的项目开发和整体建设。开发区的体制应与国际市场融通,是一种国家宏观调节下的市场经济。它是全方位开放的外向型经济。

其次,开发区大多是出口加工区,真正体现两头对外,大进大出。它发挥两方面的作用,对内起辐射作用,对外起对接作用。如果说前者是一种软作用,那么,后者便是硬作用,必须在资金、原材料、产品、市场等方面按国际惯例发生广泛的融通,因此,应有很高的自由度,不然便无法发挥它的对接作用,难以收到预期的效果。。

其三,在政策和法律上,除了优惠的一面以外,更重要的是提高执行政策的行政效率和司法效力。现在,中央给予各特区的优惠政策和已出台的涉外法律已经很多了,当然,还需要继续补充政策和立法,但当前更突出的是执行政策和有效司法。为了使开放健康发展,收到开放促开发的效果,我们的开放政策和涉外法律应从制定和执行两个方面适应开放的需要,特别是在提高效率(力)上作出更多的努力。

其四、扩大开发区的对外开放是要一批人去执行的,而执行者首先要具有较高的开放意识和开放的工作能力。这方面谈论的多,而落实的少。一方面是真正的人才仍然缺乏,培训人才的工作不得力;另一方面,有了人才派不进去,不能人尽其才。要使开发区获得顺利发展,人才仍是第一位的。

总之,对于特区尤其是对特区内的开发区,要提高对开放的认识,发挥对外开放的作用,开放促开发,开放开发互相促进。

(责任编辑 徐云鹏)